



# **UNIVERSIDADE DOS AÇORES**

## **DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E GESTÃO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM CIÊNCIAS ECONÓMICAS E  
EMPRESARIAIS**

**SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS LOCAIS**

João Paulo Carvalho de Oliveira Camilo

Ponta Delgada, março de 2014



**UNIVERSIDADE DOS AÇORES**  
**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E GESTÃO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM CIÊNCIAS ECONÓMICAS E  
EMPRESARIAIS**

**SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS LOCAIS**

João Paulo Carvalho de Oliveira Camilo

Orientador: Professor Doutor Mário José Amaral Fortuna

Coorientador: Mestre José Fernandes Farinha Tavares

Ponta Delgada, março de 2014

## RESUMO

O presente estudo teve como principal intuito avaliar a sustentabilidade das finanças locais portuguesas, recorrendo, para tal, ao indicador hiato primário (*primary gap*) proposto por Buitier(1995), num plano de curto prazo. Procurou-se medir a distância entre o rácio do saldo primário corrente e o rácio do saldo primário considerado sustentável, isto é, o rácio capaz de manter inalterado o rácio da dívida.

O indicador foi calculado usando dois critérios de registo de despesa pública: despesa paga (com dados para o período 1996 a 2012) e despesa comprometida (com dados para o período 2005 a 2012). Apuraram-se resultados muito díspares, evidenciando sustentabilidade marginal no primeiro e insustentabilidade vincada no segundo.

Utilizando os indicadores calculados procedeu-se a testes para determinar o impacto das sucessivas alterações das leis de finanças locais e dos momentos eleitorais e para verificar se havia diferenças significativas no caso dos municípios das regiões autónomas portuguesas.

No primeiro caso constatou-se que as finanças locais se têm revelado, em média, tendencialmente insustentáveis, com agravamento nas versões iniciais das leis e com alguma suavização relativamente à alteração de 2007.

No que aos atos eleitorais se refere, verificou-se que, em média, prejudicaram a sustentabilidade, sendo que, da sua análise individualizada, se percebeu que só o ato eleitoral de 2005 está associado a uma melhoria do indicador.

Testando a hipótese de médias diferentes para as regiões autónomas, conclui-se que no caso dos Açores a sustentabilidade é significativamente melhor que a média nacional enquanto que a da Madeira não evidencia qualquer diferença significativa.

Palavras-Chave: Sustentabilidade, Finanças Locais, Indicador de sustentabilidade

## ABSTRACT

The main objective of the current study is to evaluate the sustainability of the local public finances of the Portuguese municipalities using the primary gap indicator suggested by Buiter (1995) in a short-term plan. We tried to measure the distance between the current ratio and the sustainable ratio, that is, the ratio that would keep the debt ratio invariant.

The indicator was calculated using two public expenditure criteria: paid expenditures (with data for the period 1996 to 2012) and compromised expenditure (with data for the period 2005 to 2012). The results were significantly different suggesting marginal sustainability when using paid expenditures and clear lack sustainability when using compromised expenditure.

Using the calculated indicators tests were performed to assess the impact of the successive changes in the local finance law and of the electoral moments and to test if the municipalities of the Portuguese autonomous regions were different from the national average.

In the first case, it was found that local finances tend not to be sustainable and that the successive changes, except that of 2007, have aggravated the tendency.

Looking at the election years, it was found that, on average, sustainability was worsened and that, looking at each election year, only 2005 can be associated to some improvement.

Testing the hypothesis of no difference in the average indicator for the autonomous regions it is concluded that the Azorean municipalities exhibit a significantly lower average while those of Madeira exhibit no significant difference.

**Keywords:** Sustainability; Local Finances; Sustainability Indicators.

## DEDICATÓRIA

*Dedico o presente trabalho  
à minha esposa e ao meu filho  
e, também, aos meus Pais.*

## AGRADECIMENTOS

Concluído este trabalho, que muito esforço e dedicação exigiu, compete reconhecer a importância da orientação e dos contributos recebidos, e, igualmente, dos incessantes incentivos que me foram atribuídos.

Em primeiro lugar gostaria de agradecer, de forma especial, ao Professor Doutor Mário José Amaral Fortuna, pela sábia orientação e pelo substancial apoio que me proporcionou, tendo sido, em grande parte, um dos maiores impulsionadores deste trabalho, acreditando e incentivando, sempre, para que pudessem ser concretizados os objetivos inicialmente traçados.

Outrossim, de forma especial, agradecer ao Mestre José Fernandes Farinha Tavares, pela sábia orientação e permanente disponibilidade para troca de opiniões e formulação de sugestões, no sentido de enriquecer o trabalho, não obstante os seus inúmeros afazeres e compromissos decorrentes do cargo de Conselheiro Diretor-Geral do Tribunal de Contas, que mui ilustremente exerce. Revelou-se fundamental a sua determinante capacidade de pautar a cadência mais consentânea com o adequado desenvolvimento de um trabalho desta natureza.

Agradecer ao Dr. Fernando Flor de Lima, mui ilustre Subdiretor-Geral da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, pela revisão efetuada ao trabalho, bem como pelo incentivo, pela ajuda e pela amizade, concedidos de forma incessante.

Manifestar o meu agradecimento ao Dr. Rui Nóbriga Santos, Auditor-Chefe da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, pela magnífica revisão realizada ao trabalho, fruto do seu vasto conhecimento na área das autarquias locais.

Agradecer, ainda, ao Dr. Carlos Maurício Bedo, ex-Auditor-Coordenador da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas cuja enorme experiência e espírito crítico constituíram um forte contributo para a melhoria do trabalho.

Assinalar, ainda, o importante apoio informático prestado pelo Dr. Paulo Alexandre Mota, determinante, sobretudo, na fase de tratamento dos dados do trabalho.

Aos Drs. Carlos Barbosa, Maria da Graça Carvalho e Luís Filipe Costa, manifestar a minha gratidão pela cuidada leitura do trabalho.

Por fim, registar um penhorado agradecimento à Professora Maria José Fernandes e à DGAL, pela disponibilização dos dados essenciais para a realização deste estudo, bem como ao Dr. António Costa e Silva, Auditor-Coordenador do Tribunal de Contas, pela informação complementar facultada.

# ÍNDICE

RESUMO .....	ii
ABSTRACT .....	iii
DEDICATÓRIA .....	iv
AGRADECIMENTOS.....	v
ÍNDICE .....	vi
LISTA DAS TABELAS.....	vii
LISTA DE ABREVIATURAS .....	viii
CAPÍTULO I.....	1
1. Introdução .....	2
CAPÍTULO II .....	5
2. Revisão da Evolução das Leis de Finanças Locais .....	6
2.1. As autarquias locais.....	6
2.2. Evolução das finanças locais.....	7
2.2.1. As leis das finanças locais .....	7
2.2.2. Receitas das autarquias locais .....	32
2.2.3. Repartição de recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais .....	43
2.2.4. Endividamento autárquico.....	50
CAPÍTULO III.....	64
3. Revisão Bibliográfica: Critérios de aferição da sustentabilidade.....	65
3.1. Das finanças públicas em geral .....	65
3.1.1. Conceito .....	65
3.1.2. Indicadores de sustentabilidade.....	74
3.2. Das finanças locais em especial .....	82
CAPÍTULO IV .....	86
4. Metodologia .....	87
4.1. Dados.....	87
4.2. Cálculo do indicador .....	89
4.3. Testes de hipóteses .....	90
CAPÍTULO V .....	93
5. Resultados .....	94
5.1. Do indicador de sustentabilidade .....	94
5.2. Testes de hipóteses .....	102
CAPÍTULO VI.....	112
6. Conclusões e recomendações.....	113
Bibliografia .....	119
Legislação .....	124
Jurisprudência .....	126
Pareceres do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado .....	126
Relatórios de Auditoria .....	126
Circulares .....	126

## LISTA DAS TABELAS

Tabela 1. Transferências para as autarquias.....	20
Tabela 2. Evolução da receita nas diferentes LFL. ....	34
Tabela 3. Evolução dos critérios de distribuição das transferências do OE.....	47
Tabela 4. Limites do endividamento da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro. ....	55
Tabela 5. Quantificação da sustentabilidade dos municípios portugueses.....	95
Tabela 6. Frequência do indicador de sustentabilidade – despesa paga.....	100
Tabela 7. Frequência do indicador de sustentabilidade – despesa comprometida. ....	101
Tabela 8. Resultados – Teste t à igualdade de médias entre amostras emparelhadas. ....	103
Tabela 9. Resultados - Regressão I. ....	105
Tabela 10. Resultados - Regressão II. ....	107
Tabela 11. Resultados - Regressão III.....	107
Tabela 12. Resultados - Regressão IV. ....	108
Tabela 13. Resultados - Regressão V.....	109
Tabela 14. Resultados - Regressão VI. ....	110
Tabela 15. Resultados - Regressão VII. ....	111
Figura 1. Evolução da estrutura financeira dos municípios .....	96
Figura 2. Evolução da sustentabilidade dos municípios por dois critérios distintos.....	97



## LISTA DE ABREVIATURAS

BCE	Banco Central Europeu
CE	Comissão Europeia
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direção-Geral do Orçamento
FBM	Fundo Base Municipal
FCM	Fundo de Coesão Municipal
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
FFF	Fundo de Financiamento das Freguesias
FGM	Fundo Geral Municipal
FSM	Fundo Social Municipal
GDP	Gross Domestic Product
HP	Hiato Primário
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre as Transações Onerosas de Imóveis
IMV	Imposto Municipal sobre Veículos
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPCC	Índice de Poder de Compra Concelhio
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento do Estado
OE	Orçamento do Estado
OLS	Ordinary Least Squares
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
RA	Regiões Autónomas
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
RJAEL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local
SEC	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais
TBA	Taxa Base Anual
TdC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia

## CAPÍTULO I

## 1. Introdução

A preponderância da administração local na organização democrática do País justifica que, perante a atual conjuntura económico-financeira, se estude a evolução das suas finanças, bem como da respetiva sustentabilidade das mesmas, constituindo estes os principais motivos para o desenvolvimento do presente trabalho.

Procurar-se-á aferir se a atual posição das finanças do setor público local tem sido sustentável, ou seja, se o setor possui capacidade para obter os recursos necessários à regularização tempestiva das responsabilidades financeiras assumidas.

As dificuldades financeiras com que o País, no seu todo, se depara, com a condicionante de nos encontrarmos sob resgate financeiro externo, assegurado por três entidades – o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu (BCE) e a Comissão Europeia (CE) – acentuam a premência de se conferir uma atenção redobrada à sustentabilidade das finanças públicas e, conseqüentemente, no caso específico em análise, às finanças locais.

Esta temática torna-se bastante importante, dada a inegável preponderância que a administração local assume no desenvolvimento do país, configurando uma extensão da administração pública que prossegue os interesses coletivos próprios da população residente na respetiva área de circunscrição territorial.

No desenvolvimento deste estudo, pretendeu-se analisar a evolução da sustentabilidade das finanças locais, ao longo do período compreendido entre 1996 e 2012, selecionando-se, para esse efeito, um indicador de sustentabilidade que permitisse corresponder a esse objetivo. Escolheu-se o hiato primário (HP) ou *primary gap*, numa perspetiva de curto prazo, devendo através deste medir-se o diferencial entre os saldos

primários correntes e os saldos primários considerados sustentáveis, de modo a poder-se concluir se os municípios estariam em condições de, no mínimo, conseguirem sustentar o incremento do *stock* da dívida, ou seja, se a política fiscal prosseguida poderia ser considerada sustentável. Irá, assim, procurar-se perceber como evoluem os três fatores que influenciam a capacidade de controlar a dívida, saldo primário alcançado, rácio entre taxa de juro real e taxa de crescimento do PIB concelhio e o nível de endividamento no momento da análise.

Importa ter presente que, apesar do indicador selecionado nos permitir avaliar a condição de sustentabilidade, ou a falta dela, evidencia como limitação o facto de apenas medir o hiato a que o saldo primário corrente de cada município se encontra de uma situação de sustentabilidade, nada revelando acerca das medidas de correção necessárias para que essa posição seja alcançada.

Apurados os indicadores para cada ano, quer numa perspetiva de despesa paga, quer numa perspetiva de despesa comprometida – neste último caso, apenas referente ao período de 2005 a 2012 – procura-se analisar as circunstâncias que poderão ter influenciado os resultados apurados, tendo, para tal, sido adotado um método de estimação que consistiu na estimação de equações de regressão com dados de painel.

Procurou-se testar a igualdade de médias entre amostras emparelhadas e das diversas regressões lineares realizadas, para determinar, em primeiro lugar, se os resultados obtidos pelo indicador, com base na despesa paga, seriam idênticos aos alcançados com base na despesa comprometida. Em segundo lugar, se o mesmo se degradava nos anos de atos eleitorais e com a publicação de novas leis de finanças locais, e, por último, se, nas Regiões Autónomas (RA), o indicador não revelava um comportamento distinto da tendência nacional.

Referência, ainda, para a estrutura geral da presente dissertação, a qual se divide em seis capítulos, a saber:

O primeiro capítulo, respeitante à introdução, na qual se explicita de forma resumida o tema desenvolvido ao longo deste estudo.

O segundo capítulo respeita à revisão bibliográfica associada à evolução das autarquias locais, enquanto o terceiro capítulo aborda a temática central deste trabalho, que se prende com o desenvolvimento dos critérios de aferição da sustentabilidade das finanças públicas, em geral, e das finanças locais, em particular.

No quarto capítulo, apresenta-se a metodologia adotada nesta dissertação, bem como uma descrição dos dados coligidos para a sua execução, enquanto o quinto capítulo se destinou a espelhar os resultados alcançados, quer através do indicador de sustentabilidade, quer do método de estimação para testar efeito das alterações das LFL e do impacto dos diferentes atos eleitorais no indicador, bem como se nas RA o indicador revela uma média distinta da que se verifica a nível nacional.

Para o sexto e último capítulo, reserva-se a apresentação das conclusões extraídas dos resultados traduzidos no capítulo anterior, a formulação de recomendações face à realidade evidenciada pelos referidos resultados e, por fim, a apresentação das limitações do estudo, assim como a sugestão de novos trabalhos.

## CAPÍTULO II

## 2. Revisão da Evolução das Leis de Finanças Locais

### 2.1. As autarquias locais

Até à revolução de 25 de abril de 1974, durante o intitulado período do Estado Novo, foi o Código Administrativo de 1936-1940 que pautou a atuação das autarquias locais. No período anterior à atual Constituição da República Portuguesa (CRP), a realidade das autarquias locais caracterizava-se mais como uma administração indireta do Estado do que como uma verdadeira administração autónoma (Nabais, 2007).

Um importante ativo herdado do 25 de Abril foi o surgimento do poder local na verdadeira aceção da palavra, dado que, até então, pouco mais significava do que um veículo da vontade emanada pelo poder central (Campos, 1988). Para João Bilhim (2004), até àquela marcante data, *“o município era uma instituição administrativa e politicamente diminuída e desacreditada, resultado do modelo centralizador que presidiu à organização administrativa do Estado Novo”*.

Foi a partir de 1976 que as autarquias locais adquiriram um estatuto constitucional, distinto daquele de que tinham usufruído até então, o qual se encontra plasmado no artigo 6.º da CRP, e que determina um princípio de Estado unitário, que, por sua vez, está circunscrito por outros subprincípios, entre os quais, o da autonomia local. Por seu turno, o artigo 235.º da CRP define as autarquias locais como pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.

Poder-se-á afirmar que o poder local constitui um pilar da organização democrática e constitucional do Estado, não podendo dissociar-se de um estado democrático a

componente proporcionada pela descentralização do poder territorial, configurado nas autarquias locais (ANMP, 2012).

A CRP delimitou o poder regulamentar das autarquias, artigo 241.º, conferindo-lhes, ao mesmo tempo, poder tributário, património e finanças próprias e, alicerçado no princípio da descentralização administrativa, atribuições e organização própria, incluindo-se aqui as competências dos seus próprios órgãos (artigos 237.º e 238.º). Da leitura, sobretudo deste último preceito, pode concluir-se que as autarquias eram dotadas de autonomia financeira, que lhes permitia gerir, quer recursos financeiros, quer património próprio, procurando, desse modo, aplicar-se o princípio da perequação financeira, a dois níveis, isto é, contribuir para uma justa repartição de recursos entre o Estado e as autarquias locais e, igualmente, concretizar a correção de desigualdades entre municípios da mesma escala<sup>1</sup> (Campos, 1988).

É nesse sentido que, para Rebelo (2007), a autonomia financeira induz “(...) a liberdade, o âmbito e a dimensão dos poderes financeiros das entidades locais (...)”, o que significa “(...) independência quanto à origem das receitas, e simultaneamente liberdade quanto ao destino das mesmas”.

## 2.2. Evolução das finanças locais

### 2.2.1. As leis das finanças locais

A Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, consagrou a primeira LFL, três anos após a CRP de 1976, e dois anos depois da Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, que concretizou as atribuições e competências dos respetivos órgãos autárquicos.

---

<sup>1</sup> Princípio atualmente consagrado no artigo 10.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, respeitante ao equilíbrio financeiro vertical e horizontal.



Para Franco (1997), esta lei “(...) *substituiu praticamente na totalidade a parte III do Código Administrativo de 1940 e definiu as bases de um regime totalmente inovador das finanças locais*”.

Segundo Zbyszewski (2006), este diploma veio, acima de tudo, consagrar a autonomia financeira das autarquias locais, visando:

- 1- garantir a estabilidade das receitas das autarquias;
- 2- reduzir a dependência das transferências do orçamento do Estado;
- 3- determinar a justa distribuição dos recursos públicos, quer no sentido vertical (Estado e Autarquias Locais), quer no sentido horizontal, entre autarquias do mesmo grau.

A primeira LFL concretizou, também, à semelhança do que a CRP já tinha feito, a explicitação do conceito de autarquias locais, o qual se desagregou em freguesias, municípios e regiões administrativas, sendo que estas últimas nunca chegaram a materializar-se.

Tendo por base os princípios anteriormente invocados, conclui-se que, na sequência desta lei, as receitas dos municípios ficaram devidamente identificadas e com regras fixas, idênticas para todas as autarquias locais. Foram previstas receitas próprias, resultantes de impostos locais, taxas e participação sobre algumas receitas fiscais resultantes da comparticipação dos municípios (limite de participação estipulado no n.º 1 do artigo 8.º da referida lei), transferências do Estado, por intermédio do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) e a possibilidade de recurso ao endividamento, de curto, médio e longo prazos, mas, apenas, junto de entidades públicas de crédito (organismos públicos que incluam nas suas prerrogativas a concessão de crédito).

No âmbito daquela lei, os empréstimos de curto prazo não podiam ultrapassar 1/12 das receitas de investimento previstas (contraídos unicamente para acorrer a dificuldades pontuais de tesouraria), enquanto os de médio e longo prazos (cujos encargos não podiam exceder 20% do montante anual das receitas previstas para investimento) destinavam-se a financiar a execução de investimentos reprodutivos ou, em situações muito excepcionais, acorrer, por exemplo, ao saneamento financeiro de um município (do Cabo, 2009).

Um aspeto importante a ressaltar foi o facto da primeira LFL, no já mencionado artigo 8.º, ter estipulado os limites às transferências verticais e à participação nas receitas fiscais, que, em ambos os casos, não podiam ser inferiores a 18%. Assim, no que se refere às transferências designadas por FEF, estas encontravam-se indexadas ao total das despesas correntes e de capital contempladas, em cada ano, no Orçamento do Estado (OE), ao passo que a participação nas receitas fiscais incidia sobre um conjunto específico de impostos<sup>2</sup>.

Por seu turno, o artigo 9.º fixou os critérios pelos quais se deveria reger a repartição da participação nas receitas fiscais, bem como a das transferências do FEF.

É igualmente importante destacar a prestação de informação por parte das entidades locais, situação que revelava a necessidade de que essa informação fosse apropriada e fidedigna, razão pela qual era imperioso a existência de um adequado sistema de controlo que, segundo Tavares (2008), *“previna e detecte, nomeadamente, possíveis situações de fraude, corrupção, manipulação de contas, contratação irregular. Desta forma, a prestação de contas contribui para o reforço da confiança dos cidadãos na eficiência e eficácia da gestão das finanças públicas”*.

---

<sup>2</sup> Conforme o disposto na alínea b) do artigo 5.º da Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, os impostos relativamente aos quais é estabelecida uma percentagem, são os seguintes: Imposto Profissional, Imposto Complementar, Contribuição Industrial, Imposto sobre Aplicação de Capitais, Imposto sobre Sucessões e Doações e Sisa.

Esta primeira LFL possuía apenas, no seu artigo 20.º, uma única menção à obrigação das câmaras municipais remeterem, até 31 de março do ano seguinte àquele a que respeitavam as contas, os elementos da prestação de contas para serem submetidos à fiscalização do Tribunal de Contas (TdC).

A primeira alteração à LFL ocorreu em 1984, operada pelo Decreto-Lei n.º 98/84, de 24 de março, ao abrigo da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 19/83, de 6 de setembro, e visou proporcionar um aumento das receitas próprias às autarquias locais, por forma a garantir a estas a maior autonomia possível, relativamente às receitas provenientes do OE.

A principal alteração resultante desta nova regulamentação foi a supressão da participação dos municípios em receitas fiscais, com limite de 18%, ficando as transferências do Estado resumidas ao FEF, sendo determinado que seria o OE a estipular, em cada ano, a percentagem de receita a atribuir, ou seja, *“ficando as autarquias em cada ano sujeitas ao que o Governo lhes resolva conceder”* (Bilhim, 2004). No que concerne aos critérios de distribuição dos montantes a atribuir pelo fundo, verificou-se uma distinção entre os critérios que prevaleciam a nível nacional, comparativamente aos que se aplicavam a nível regional, competindo às respetivas assembleias regionais concretizar os indicadores que determinassem a sua aplicação, o que, no caso dos Açores, veio a concretizar-se por intermédio do Decreto Legislativo Regional n.º 34/84/A, de 13 de novembro.

Apesar das modificações mencionadas no parágrafo anterior, segundo Campos (1988), as transferências do FEF para as autarquias locais, no período de 1984 a 1987,

aumentaram, evidenciando, à exceção de 1984<sup>3</sup>, uma taxa de crescimento superior à taxa de inflação, medida pelo índice de preços no consumidor.

Não obstante estas alterações, na opinião de Zbyzsewski (2006), prevaleceram os princípios básicos da Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, tendo subjacente o objetivo principal, de proporcionar um aumento de receitas próprias das autarquias, com o intuito de atenuar a sua dependência financeira, face ao poder central.

Registo, ainda, para duas alterações igualmente relevantes e que respeitavam à possibilidade de celebração de contratos de reequilíbrio financeiro e de contratos-programa com a administração central, que, para o mesmo autor, ficaram a dever-se, acima de tudo, à “(...) existência de situações de descontrolo orçamental em alguns municípios decorrentes da passagem de declarações de dívida que contribuíam para a desorçamentação da despesa”.

Comparativamente à primeira LFL, constatou-se que, em relação à receita, surgiram novos impostos, com destaque para o imposto sobre mais-valias e para a taxa municipal de transportes. Esta variante fiscal terá contribuído para o aumento das receitas de impostos, situação que é confirmada por Serra (2011), o qual sustenta que “a alteração efectuada aos impostos locais permitiu um aumento ligeiro do peso das receitas de impostos, de 15.8% em 1983 para 18.3% em 1986”.

Por outro lado, no que respeita à fixação das tarifas dos serviços a prestar, foi inculcido o princípio de que o preço dos serviços deveria, pelo menos, refletir a totalidade dos custos imprescindíveis à sua realização, devendo, segundo o diploma legal, contemplar os custos relacionados com o reequipamento e o reinvestimento do serviço municipal respetivo.

---

<sup>3</sup> Recorde-se que, em 1984, Portugal ainda se encontrava sob os efeitos do resgate financeiro, levado a cabo pelo Fundo Monetário Internacional.

Quanto ao FEF, nomeadamente no que se refere à respetiva percentagem de cálculo, como já foi dito, e não obstante manter-se indexado à despesa do Estado, deixou de ser um valor percentual fixo de 18% para passar a ser anualmente fixado pela lei do OE. Ainda no que diz respeito a este fundo, saliente-se que o Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março, apresentou uma maior discriminação das despesas correntes e de capital especificadas no OE, com base nas quais era determinado o valor a atribuir a cada município. Esta alteração não significou que, de forma líquida, ocorresse um incremento das transferências, antes pelo contrário, a dependência da vontade e disponibilidade do Estado poderiam sair ainda mais vincadas, em face das circunstâncias anuais que pudessem determinar o seu montante.

Para Campos (1988), verificaram-se alguns problemas relativos aos critérios de distribuição dos fundos do FEF, os quais se encontravam relacionados com a sua difícil caracterização, podendo, desse modo, assistir-se à adoção de algumas regras de árdua quantificação ou algo ambíguas, como fossem, a seleção das variáveis a considerar, que seriam pouco caracterizadoras da realidade de cada concelho. A título de exemplo, podia mencionar-se a determinação do nível de carências que contemplava uma dose significativa de subjetividade e, consequentemente, se não fosse apurado com alguma prudência, poderia contribuir, de forma perversa, para beneficiar aqueles municípios que menos investissem na tentativa de combater as fragilidades que afetassem os seus municípios.

Apesar de tudo, Camões (2005) destaca o facto de ter existido a preocupação de deixar estabelecido, contrariamente ao que se verificava com a primeira lei, uma percentagem fixa de 5% sobre esse fundo, que seria dividido, de igual modo, entre todos os municípios, podendo o mesmo intitular-se de “*financiamento mínimo*”.

Quanto ao recurso ao crédito pelos municípios, o Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março, prevê algumas alterações, mais concretamente no que respeita aos seus limites, os quais foram anualmente aumentados, tendo passado, no caso dos empréstimos de curto prazo, a ter por limite 5% do montante do FEF do ano a que respeitasse, enquanto nos empréstimos com maturidade superior a um ano, o somatório dos juros e das amortizações anuais não poderia exceder o maior dos limites: 20% do FEF do próprio ano ou 20% das despesas realizadas em investimento no ano anterior, transparecendo, assim, que, quanto mais se investisse, maior poderia ser o recurso ao endividamento. Pela primeira vez, o diploma contemplou, ainda, a possibilidade de lançamento de obrigações municipais e dos municípios poderem financiar-se junto de instituições de crédito privadas, desde que isso não implicasse condições de financiamento menos favoráveis do que aquelas que pudessem ser obtidas junto de instituições públicas de crédito (organismos públicos que contemplassem nas suas funções a concessão de crédito).

Estes últimos aspetos poderiam constituir uma importante alternativa, com vista à diversificação das fontes de financiamento, potenciando o melhoramento das condições financeiras subjacentes à obtenção de crédito. Não obstante, não constituíam, por si só, uma garantia de melhoria das mesmas, as quais, todavia, só seriam passíveis de se concretizarem se fossem devidamente negociadas e comparadas entre si.

Registe-se que, com o Decreto-Lei n.º 98/84, de 24 de março, começou a aflorar-se uma preocupação para com os compromissos assumidos e não pagos pelas autarquias, prevendo-se a possibilidade de se verificarem penalizações, nomeadamente a retenção de transferências para o caso de se verificarem dívidas em atraso a outras entidades públicas que não possuíssem cariz financeiro. Pode afirmar-se que, embora de forma ténue, sem uma quantificação precisa das penalizações, aventou-se, desde logo, uma

inquietação relativamente a este importante aspeto, de modo a impedir que os municípios se sentissem encorajados a não considerarem este tipo de encargos, o que podia significar, na perspetiva de Zbyszewski (2006) “(...) *um endividamento flutuante (o prazo de pagamento é indefinido) e oculto, porque não é evidenciado nos mapas financeiros*”.

Por fim, saliente-se, ainda, que o Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março, não inovou relativamente às regras de reporte de informação previstas na primeira LFL<sup>4</sup>, tendo-se verificado, apenas, a variante de que só as autarquias locais que movimentassem anualmente importâncias globais superiores a € 24.939,90 (5 milhões de escudos) eram obrigadas a prestar contas ao TdC, enviando cópia das mesmas ao Ministério da Administração Interna, beneficiando, para o efeito, de um prazo mais alargado – 31 de maio, em vez de 31 de março.

A Lei n.º 1/87, de 29 de março, configurou a terceira LFL, tendo sido, de todos os diplomas relacionados com esta temática, aquele que mais tempo perdurou.

Para Camões (2005), “*A primeira grande inovação respeitante às transferências resultou do valor global do FEF passar a ser definido segundo uma fórmula fixa e pré-determinada*”. Foi alterada a sua base de cálculo, a qual deixou de depender das despesas correntes e de capital, para passar a ser sustentada numa previsão de receita, neste caso do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), isto é, o FEF evoluiria em função do rácio previsional do IVA para um ano  $n$  relativamente ao IVA de  $n-1$ . Pode afirmar-se que o incremento das transferências ficaria dependente da taxa de crescimento evidenciada pela previsão do IVA.

---

<sup>4</sup> Artigo 22.º do DL n.º 98/84, de 29 de março.

Outro aspeto a ter em conta foi o facto de o montante do FEF ser apurado com sustentação em valores previsionais e não em resultados de cobrança efetiva, situação que condicionou de certa forma, pois associou um grau de imprevisibilidade considerável à determinação do montante de transferências a disponibilizar aos municípios. Do ponto de vista de Zbyszewski (2006), esta opção revelou-se adequada, pois o montante das transferências reagiria em função da evolução económica.

Relativamente ao financiamento dos municípios, a lei contemplou algumas alterações relativamente aos seus limites, passando, no caso dos empréstimos de curto prazo, a não poder exceder 10% do montante do FEF do ano a que respeitava, enquanto, para os de médio e longo prazos, o somatório dos juros e das amortizações anuais não poderia exceder 25% do FEF ou 20% das despesas realizadas em investimento no ano anterior, significando, no seu cômputo, um alívio das restrições de financiamento. O diploma manteve, também, a possibilidade dos municípios emitirem empréstimos obrigacionistas e de poderem financiar-se junto de quaisquer instituições de crédito.

No artigo 14.º da Lei n.º 1/87, de 29 de março, alude-se aos princípios e regras orientadoras da cooperação técnica e financeira entre o Governo e as autarquias locais, começando, desse modo, a ganhar «corpo» a definição de algumas formas de cooperação.

Na senda do que havia sido determinado pelo diploma anterior, com a terceira LFL pretendeu-se incutir uma maior responsabilização dos municípios pelas dívidas assumidas, sendo que, agora, a confirmarem-se as dívidas ao setor público, tal situação poderia implicar uma dedução até 15% das transferências correntes e de capital. De facto, constata-se que esta preocupação, embora importante, não seria suficientemente abrangente, pois não incluía as dívidas das autarquias aos privados, situação que viria a



assumir, mais recentemente, proporções muito significativas, com enormes malefícios económico-financeiros para o tecido empresarial.

No que concerne às RA, verificou-se, novamente, que o diploma previa a sua aplicação a ambas, excepcionando-se o facto de as respetivas assembleias legislativas, caso assim o determinassem, poderem regulamentar, sempre que essa necessidade se impusesse.

Por outro lado, ainda no âmbito da Lei n.º 1/87, de 29 de março, importa referir que, entre 1987 e 1990, a distribuição do FEF foi alterada, tendo-se estipulado que 80% desse fundo seria repartido de forma proporcional à distribuição estabelecida para 1986, reduzindo, anualmente, 20 pontos percentuais. A partir de 1990, seriam, então, adotados os critérios identificados no artigo 10.º da mesma lei e que serão objeto de análise mais em pormenor no ponto 2.2.3.

A Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 1992<sup>5</sup> introduziu algumas alterações à Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro, nomeadamente no que concerne ao seu artigo 10.º, relativamente aos critérios de distribuição do FEF. A LOE desse ano veio estipular uma primeira distribuição por unidades territoriais (Continente, RAA e RAM) e só depois contemplou alguns critérios para distribuição pelos municípios, dentro das respetivas unidades territoriais. Uma vez mais, salvaguardou-se a possibilidade das RA estipularem alguns critérios específicos, adaptados à singularidade dos seus municípios.

Essa mesma LOE, procedeu, também, à alteração da percentagem mínima a distribuir por igual a todos os municípios, fixando-a em 15%.

Cerca de quatro anos volvidos sobre as alterações introduzidas pela LOE de 1992, a Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, veio estipular o regime jurídico da tutela administrativa a

---

<sup>5</sup> Lei n.º 2/92, de 9 de março.

que teriam de se submeter as autarquias, contemplando-se, neste último diploma, a possibilidade de aplicação de sanções, dissolução de órgãos autárquicos ou de entidades equiparadas e até perdas de mandato, caso ocorresse o desrespeito pelas suas normas.

Acresce ainda referir que a terceira LFL - Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro - não introduziu alterações significativas no tocante à prestação de contas, mantendo-se a obrigatoriedade do seu envio ao TdC até 31 de maio do ano seguinte a que respeitam<sup>6</sup>, com cópia para o Ministério do Plano e da Administração do Território, alterando-se, apenas, o montante financeiro<sup>7</sup> a partir do qual se verificava essa obrigatoriedade.

A quarta LFL, corporizada pela Lei n.º 42/98, que entrou em vigor a 6 de agosto de 1998, perdurou até ao final do ano de 2006. O referido diploma introduziu alterações significativas na forma de aplicação dos princípios orientadores das LFL anteriores.

As alterações de maior destaque respeitaram ao método de cálculo para apuramento do montante total das transferências do Estado para as autarquias, que se mantiveram indexadas à receita, e à substituição do FEF por três novos fundos: o Fundo Geral Municipal – FGM, o Fundo de Coesão Municipal – FCM e o Fundo de Financiamento das Freguesias – FFF (da Cunha e Silva, 2002).

O FGM, que poder-se-á considerar como o equivalente ao FEF, disponibilizaria os fundos destinados à gestão corrente e ao investimento dos municípios, por forma a capacitá-los para o exercício das atribuições que lhes estavam cometidas, enquanto o FCM, tinha como principal intuito o reforço da coesão municipal, através de políticas que minimizassem a distorção territorial e harmonizassem as condições socio-

---

<sup>6</sup> Artigo 25.º da Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro.

<sup>7</sup> Apenas as contas que movimentem, anualmente, importâncias globais superiores a 250 vezes o salário mínimo nacional dos trabalhadores da indústria.

-económicas, colmatando, desse modo, assimetrias, em prol dos municípios mais carenciados.

Para Camões (2005), este novo método de cálculo do montante total das transferências verticais, para além de não ser apurado apenas com base num imposto, o IVA, mas, sim, sobre a média de três impostos (Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) e IVA), revelava uma base de incidência percentual assente em valores efetivamente cobrados, contrariamente ao que se verificava com o último método do FEF, em que o mesmo resultava da evolução das previsões do IVA em cada ano.

Com este novo método, dever-se-á realçar o aspeto de se estar na presença de valores efetivos, indexados ao ciclo económico, o que introduziu uma perspetiva mais realista na determinação do valor sobre o qual se apuraria o total das transferências, evitando-se, assim, algum grau de discricionariedade que caracterizava o critério assente nas previsões orçamentais respeitantes à evolução do IVA (critério de determinação da base de apuramento do FEF, previsto na terceira LFL).

Em 2001, a Lei n.º 94/2001, de 20 de agosto, alterou a LFL em vigor, introduzindo, entre outras, uma modificação à composição da estrutura das transferências do Estado para os municípios, que consistira na criação de um fundo adicional intitulado de Fundo de Base Municipal (FBM), correspondente a 4,5% da média aritmética das receitas do IRS, IRC e IVA, passando o FGM e o FCM a 20,5% e 5,5%, respetivamente.

Para da Cunha e Silva (2002), “*O FBM visa dotar os municípios da capacidade financeira mínima para o seu funcionamento, sendo repartido igualmente por todos eles.*” (da Cunha e Silva, 2002), aliás, tal como refere Zbyszewski (2006), para quem a

criação deste fundo revelou que imperava, de novo, a prevalência da preocupação em assegurar um apoio adicional aos municípios mais pequenos.

Ainda para Zbyszewski (2006), este diploma despoletou um problema perante esta nova composição da estrutura de receitas dos municípios e que respeitou ao surgimento de uma situação de dupla tributação, adveniente da aplicação da derrama sobre o IRC, quando este último já contribuía para o financiamento global dos municípios.

A Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, elevou ainda mais a fasquia de exigência aos municípios, obrigando-os a manterem, em permanência, um elevado sentido de responsabilidade perante os compromissos assumidos, facto que se traduziu num incremento do limite de retenção das transferências por dívidas ao setor público, de 15% para 25%.

Relativamente ao recurso ao crédito pelos municípios, o mencionado diploma não introduziu alterações significativas comparativamente à lei anterior, excetuando no que concerne à base de cálculo dos seus limites, alterando-o do FEF para o FGM, FCM e FBM. Foram também fixados prazos máximos de vencimento para os empréstimos de médio e longo prazo, matéria que, até então, se encontrava omissa na lei das finanças locais<sup>8</sup> (do Cabo, 2009).

Ainda em relação ao recurso ao crédito, outra alteração importante respeitou às freguesias, e, aqui sim, foi, pela primeira vez, permitido a estas autarquias locais recorrerem a empréstimos de curto prazo, tendo por limite o montante correspondente a 10% do FFF.

---

<sup>8</sup> Decreto-Lei n.º 258/79, 28 de julho, que veio regulamentar o recurso ao crédito por parte das autarquias locais em cumprimento do disposto no n.º 6 do artigo 15.º da Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro.

Como evidenciam Da Cunha e Silva (2002) na Tabela 1 que aqui se reproduz e que traduz a evolução das transferências verticais, no período compreendido entre 1998 e 2002, da comparação dos modelos especificados nas Leis n.<sup>os</sup> 42/98, de 6 de agosto, e 1/87, de 29 de março, constata-se que, a partir de 1999, as transferências apuradas para os novos fundos revelariam taxas de crescimento significativas, quando comparadas com as transferências que seriam obtidas pelo método de cálculo associado ao FEF.

Verifica-se, então, que, em função da fase do ciclo económico em que o país se encontrasse, os métodos alternavam a sua favorabilidade relativamente ao montante de transferências a conceder às autarquias locais. Com efeito, em períodos de desaceleração da atividade económica, a nova regra de cálculo das transferências tendia a conduzir a um montante mais elevado de transferências do Estado, dado que se baseava em valores passados da receita fiscal, por oposição ao FEF cujo crescimento dependia da taxa e variação prevista para o IVA. Pelo contrário, em períodos de aceleração do crescimento económico, a transferência constante da terceira LFL tenderia a ser superior ao montante total da transferência prevista na Lei n.º 42/98, de 6 de agosto.

Zbyszewski (2006) afirma que, “*Em síntese, a Lei 42/98 proporcionou um aumento significativo das transferências para as autarquias (...) duplicando as transferências para os municípios entre 1998 e 2002.*”.

Tabela 1. Transferências para as autarquias.

		Milhões de euros					Taxas de variação			
		1998	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
FGM+FCM+FBM(a)+FFF	(A)		1 620.3	1 775.4	2 012.2	2 243.0	19.7(c)	9,6	13,3	11,5
FEF(b)	(B)	1 354.1	1 438.8	1 594.3	1 757.8	1 888.8	6,3	10,8	10,3	7,4
Diferença	(C)=(A)-(B)		181,5	181,2	254,4	354,3				
(em percentagem do PIB)			0,2	0,2	0,2	0,3				

Fontes: Orçamentos Gerais do Estado de 1998 a 2002 e estimativas do Banco de Portugal

Notas:

(a) O FBM foi criado pela Lei n.º 94/2001, de 20 de agosto.

(b) Valores estimados com base no valor do FEF em 1998 e nas previsões e estimativas do IVA incluídas nos Orçamentos do Estado.

(c) Taxa de crescimento relativamente ao valor do FEF em 1998.

Com a quarta LFL - Lei n.º 42/98, de 6 de agosto - retoma-se a obrigatoriedade, contemplada na primeira LFL, isto é, a de todos os municípios estarem sujeitos à prestação de contas ao TdC<sup>9</sup>, enviando as respectivas cópias para o Ministro das Finanças e para o Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, neste caso, até 15 de maio.

A quinta LFL encontra-se vertida na Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, que veio revogar, cerca de nove anos depois, a Lei n.º 42/98, de 6 de agosto.

Esta lei veio consagrar um conjunto de princípios que devem ser contemplados na gestão das finanças locais, nomeadamente:

- princípio da coerência;
- princípio da autonomia financeira;
- princípios e regras orçamentais, dos quais se destacam a sujeição às normas da lei de enquadramento orçamental e o princípio da equidade intergeracional;
- princípio da coordenação das finanças locais com as estaduais;
- princípio da promoção da sustentabilidade local;
- princípio da participação das autarquias nos recursos públicos;
- princípio da cooperação técnica e financeira.

No que se refere ao princípio da coerência, enfatiza-se a imperiosa necessidade de se compatibilizar o regime financeiro das autarquias com as novas atribuições e competências que lhes foram adstritas.

---

<sup>9</sup> Artigo 9.º da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto.

No caso concreto dos princípios e regras orçamentais, pretendeu-se promover a estabilidade orçamental das autarquias, essencialmente, para assegurar a manutenção dos padrões de prestações públicas, com vista à satisfação das necessidades das populações locais. Pretendeu-se, igualmente, promover uma distribuição temporal equilibrada dos encargos com reflexos em exercícios orçamentais futuros, sobretudo dos relacionados com a realização de investimentos que envolvessem uma componente significativa de capitais alheios no respetivo financiamento, de modo a evitar sobrecarregar as gerações futuras, ou até a gestão dos futuros órgãos que componham as autarquias locais.

Para Nabais (2007), o princípio da coordenação das finanças locais com as estaduais era importante, na medida em que se procurava promover uma organização das políticas financeiras, no sentido de se alcançarem metas e objetivos orçamentais que fossem comuns e que contribuíssem para o respeito dos compromissos que o país tinha assumido, nomeadamente com a União Europeia (UE), no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

O princípio da sustentabilidade local, revelava a preocupação pela implementação de ações que contribuíssem para o desenvolvimento económico, preservação do ambiente e bem-estar social. As medidas previstas no artigo 6.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, foram um contributo fundamental para assegurar o respeito por este princípio e o garante de que o mesmo pudesse ser devidamente implementado.

O princípio da cooperação técnica e financeira, que já vigorava em algumas das leis anteriores, veio novamente explicitar que não eram permitidas participações financeiras, nem quaisquer subsídios do Estado, salvo em situações muito excecionais, as quais se encontravam tipificadas no artigo 8.º da mesma lei. Aquele princípio visava

disciplinar o relacionamento entre o Estado e as autarquias locais, nomeadamente no que se refere às transferências verticais, por forma a evitar uma ilimitada transferência de responsabilidades ou a atribuição discricionária de recursos a algumas daquelas entidades.

No que respeita ao princípio da participação das autarquias nos recursos públicos, procurou-se garantir a existência de um equilíbrio financeiro, em termos verticais e horizontais, por um lado, adequando os recursos provenientes do Estado central às respetivas atribuições e competências, donde se revê uma interligação ao princípio da coerência e, por outro, assegurando uma justa distribuição dos recursos entre todas as autarquias e introduzindo, ainda, um fator diferenciador relativamente às menos desenvolvidas, visando corrigir as assimetrias existentes.

Por fim, no que concerne ao princípio da autonomia financeira - eventualmente o mais relevante, pois dele emanam os restantes - constituiu o garante de todo o poder atribuído aos municípios e freguesias para que pudessem arrecadar e gerir as suas receitas, o respetivo património, elaborar e aprovar os seus orçamentos e exercer os poderes tributários que lhes fossem cometidos.

Esta LFL introduziu inúmeras alterações, no âmbito das receitas municipais, nomeadamente através da criação de novos impostos municipais, começando, desde logo, com a substituição de antigos impostos municipais pelo imposto municipal sobre imóveis (IMI), o imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT) e o imposto municipal sobre veículos (IMV). Foi também alterado o método de cálculo da derrama, passando-o para a aplicação de uma taxa até 1,5% sobre o lucro tributável sujeito a IRC.



Na opinião de De Sousa e Agrellos (2007), esta alteração podia induzir, de forma enganosa, que o anterior método de cálculo da derrama - até ao limite de 10% sobre a coleta de IRC - seria muito mais favorável ao incremento da receita dos municípios, em consequência da redução da taxa, o que não correspondia à realidade, pois importava ter em conta que a incidência, ao passar da coleta para o lucro tributável, determinou uma base muito mais ampla de aplicação da taxa.

Importantes alterações ocorreram, também, ao nível da repartição dos recursos entre o Estado e as autarquias locais. Recuperou-se a utilização do FEF, aqui com um limite de 25,3%, embora recorrendo à base de incidência que era utilizada na última lei, e que resulta da média aritmética simples da cobrança dos três impostos IRS, IRC e IVA. Este fundo, por seu turno, congregava o FGM e FCM, desta vez com critérios de repartição igualitários, ou seja, 50% para cada um. Foi também criado um novo fundo - Fundo Social Municipal (FSM) - que era alimentado, diretamente, por verbas previstas para esse efeito no OE, com o intuito de assegurar a satisfação de funções sociais, nas vertentes educacionais e de saúde e ação social.

Para Vilarinho (2010), assiste-se “(...) *assim a uma redução da percentagem de participação no IRS, IRC e IVA, que deixa de ser 33% para passar a ser apenas de 25,3%*”.

Ainda em relação à repartição dos recursos, importa salientar que os municípios beneficiaram de uma participação variável de 5% no IRS, respeitante aos residentes na sua circunscrição territorial, podendo, inclusivamente, abdicar desta receita em benefício dos próprios munícipes.

No que diz respeito ao endividamento autárquico, para além de ser necessário observar os princípios anteriormente explanados, o diploma apelava a que fossem

igualmente tidos em conta os princípios de rigor e eficiência, sempre que se recorresse ao mesmo.

O legislador revelou, ainda, uma enorme preocupação com o princípio da equidade intergeracional, dado que decidiu, não só introduzir o conceito de endividamento líquido municipal (em consonância com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais – SEC95), definindo um teto até ao qual esses organismos se podiam endividar, mas também porque contemplou penalizações para os casos de ultrapassagem do mesmo, procurando dissuadir um endividamento excessivo, que sobrecarregasse as gerações futuras. Verificou-se, assim, a preocupação de indexar o recurso ao financiamento ao montante de receitas do município, de molde a prevenir que este se tornasse num encargo que excedesse a respetiva capacidade de gerar receitas, e, consequentemente, que assumisse proporções in comportáveis para as finanças locais.

No que se refere aos limites ao endividamento, o diploma estabeleceu que, o endividamento líquido total não excedesse 125% da soma das receitas de impostos municipais, das participações no FEF, da participação em IRS, da Derrama e da participação nos resultados das entidades do setor empresarial local, relativas ao ano anterior.

Segundo Fernandes (2007), “(...) é derrogada a definição do limite de endividamento em termos de fluxos (juros e amortizações) e considerada a definição de endividamento municipal enquanto stock de 125% dos recursos próprios mais importantes (...)”, isto é, existiu uma maior preocupação para indexar o endividamento à capacidade dos municípios em poderem pagar as suas dívidas.

Esta situação reforçou, em certa medida, a preponderância que a contabilidade orçamental, nomeadamente na ótica da receita, assumiu enquanto mecanismo de

controlo do endividamento, evidenciando-se, conforme já anteriormente mencionado, como o seu principal indexante, sendo determinante que as receitas contabilizadas traduzissem, de forma fiável e fidedigna, a realidade do município nessa componente orçamental (Fernandes, 2007).

Com a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, os deveres de informação ficaram devidamente acautelados, por força do disposto nos seus artigos 50.º e 51.º, devendo as contas ser submetidas ao TdC, até 30 de abril do ano seguinte a que respeitam, bem como à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional e ao Instituto Nacional de Estatística<sup>10</sup>, até 30 dias após a sua aprovação. Os municípios ficaram ainda obrigados a submeter<sup>11</sup>, à Direção-Geral do Orçamento (DGO) e à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), as contas trimestrais e as contas anuais até 30 dias do período a que respeitam, assim como da respetiva aprovação.

Para além dos deveres mencionados no parágrafo anterior, foram acrescidas mais algumas obrigações, nomeadamente para os municípios com mais de cem mil eleitores, cuja obrigação de reporte de informação passou a ser mensal, existindo, também, relativamente ao endividamento, um reporte trimestral para a DGAL, até 30 dias subsequentes ao trimestre, em suporte informático proporcionado por essa mesma entidade.

Já em 2012, com a publicação da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro – Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) – e do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que teve por finalidade estipular as normas pelas quais se deviam reger os procedimentos definidos na LCPA, intensificou-se, sobremaneira, o controlo sobre o

---

<sup>10</sup> Artigo 7.º do POCAL.

<sup>11</sup> Informação facultada através de ficheiro relacionado com a aplicação informática definida e fornecida pela entidade aos municípios.

dispêndio excessivo, estabelecendo-se a regra segundo a qual cada entidade pública só podia assumir compromissos financeiros na medida dos fundos que tivesse disponíveis.

Na sequência destes dois últimos diplomas legais, a DGO e a DGAL produziram informação de suporte, destinada, não só a coordenar, mas também a auxiliar a prestação da informação, por parte das entidades abrangidas pelo respetivo âmbito de aplicação, nomeadamente através da Circular n.º 1370-Série A, de 26 de março de 2012, e do manual de apoio à aplicação da LCPA.

A aplicação destes diplomas não tem sido pacífica, sobretudo por contrariarem hábitos de há muito enraizados por toda a administração pública, neste caso concreto no subsector da administração local, ao impor regras rígidas à gestão financeira das entidades públicas, com o intuito de evitar o acréscimo dos pagamentos em atraso e de não prejudicar a regularização dos já existentes.

Em 2013, a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2014, veio estabelecer o novo regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, revogando a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

Com este diploma, são abrangidas, pela primeira vez, as entidades intermunicipais, que albergam as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais. A composição das diferentes comunidades intermunicipais foi determinada pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

À semelhança do que ocorria com o diploma anterior - Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro - contempla uma diversidade de princípios que regem a gestão financeira das autarquias locais, a saber:

- da autonomia financeira;

- da estabilidade orçamental;
- da equidade intergeracional;
- da transparência;
- da solidariedade recíproca, embora, na lei anterior, se fizesse menção ao dever do setor local contribuir para a sustentabilidade das contas nacionais;
- da coordenação das finanças locais com as finanças do Estado;
- da tutela inspetiva.

Os princípios da legalidade e da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais já constavam, de forma mais ou menos implícita, na lei anterior. O princípio da legalidade foi agora densificado, com uma imposição, no sentido de serem respeitadas todas as obrigações a que o Estado português se encontra vinculado, nomeadamente no âmbito do programa de assistência financeira. Por seu turno, o princípio da justa repartição dos recursos resulta, em grande parte, do princípio da participação das autarquias nos recursos públicos, tendo-lhe sido acrescido um apelo à prevalência da estabilidade nas relações financeiras, a fim de assegurar os adequados meios para garantir a prossecução das respetivas atribuições e competências.

Em perspetiva inversa, podemos afirmar que deixaram de vigorar, isoladamente, dois princípios específicos, relativos às regras orçamentais e à promoção da sustentabilidade local, tendo, ambos, sido diluídos nos princípios evidenciados pelo novo diploma.

Destaque, ainda, para a importante ressalva vertida no artigo 40.º do diploma vigente, que se prende com uma preocupação mais veemente em assegurar que as

finanças locais sejam sustentáveis, através de uma especificação clara de que a receita bruta corrente, no mínimo, se equipare à despesa corrente bruta, acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos, ou seja, visando salvaguardar que seja gerado um excedente orçamental, que permita pôr cobro à dívida que necessita de ser paga no período correspondente.

Outro aspeto muito importante que a nova lei contempla respeita à preocupação implícita de assegurar uma redução progressiva do endividamento, sobretudo, através da alteração do limite da dívida, que considera agora que a dívida total de operações orçamentais não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida, cobrada nos três últimos exercícios. Para este efeito, relevam, igualmente, os serviços municipalizados e intermunicipalizados, as entidades intermunicipais e associativas municipais, as empresas locais – exceto se observarem as regras do equilíbrio de custos – as cooperativas e fundações e todas as entidades de outra natureza, nas quais se verifique um controlo ou presença de controlo por parte do município. Acresce ainda salientar a preocupação do legislador em vedar a possibilidade da contração de empréstimos *bullet* ou de outras modalidades de financiamento que permitam, de igual modo, projetar para anos futuros um maior esforço financeiro associado ao seu reembolso, com vista a salvaguardar uma distribuição equilibrada dos respetivos fluxos, em linha com o princípio da equidade intergeracional (n.<sup>os</sup> 4 e 5 do artigo 51.º).

Relativamente à prestação de informação, os municípios continuam a remeter as respetivas contas ao TdC, para apreciação e julgamento, devendo as mesmas ser entregues até 30 de abril.

No concerne aos deveres de informação, o artigo 78.º da mesma lei, torna-os ainda mais exigentes, incumbindo, novamente, a DGAL da responsabilidade de coligir a informação das autarquias locais e de exercer o controlo sobre o cumprimento da sua efetivação nos prazos estipulados. Encontram-se definidos reportes trimestrais respeitantes às despesas com pessoal, aos empréstimos contraídos e aos ativos expressos em títulos da dívida, bem como em relação ao acompanhamento do limite da dívida total, em ambos os casos, até 10 dias subsequentes ao período a que respeitam. Para além dos referidos deveres de informação, as autarquias locais estão ainda obrigadas a prestar contas e a remeter a programação orçamental com uma periodicidade mensal, igualmente nos 10 dias subsequentes, e a enviar as suas contas anuais.

Pela primeira vez, foram conferidas competências preventivas à DGAL, implementando-se mecanismos de alerta, conforme o disposto no artigo 56.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. Assim, sempre que forem ultrapassados os limites estipulados neste artigo, deverão ser informados os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais, bem como os presidentes dos órgãos executivo e deliberativo do município em causa e ainda o Banco de Portugal, se a dívida total prevista no artigo 52.º atingir ou ultrapassar 1,5 vezes a média da receita corrente líquida, cobrada nos três exercícios anteriores.

Do exposto ao longo deste ponto, constata-se que a criação e subsequente evolução das LFL, tem subjacente o objetivo de atribuir às autarquias locais o maior grau de independência financeira possível relativamente ao Estado, determinando, para tal, uma descentralização financeira e administrativa consentânea com as atribuições e competências que lhes estão cometidas.

Em termos gerais, destacam-se alguns aspetos que melhor caracterizam a evolução das diversas LFL, a saber:

- desde a primeira lei até à que entrou em vigor em 2014, denota-se uma preocupação premente de se dotar as autarquias locais dos instrumentos fiscais adequados a uma maior capacitação para a obtenção de receitas próprias, de modo a atenuar a sua dependência financeira do Estado;

- ao nível das transferências do Estado, notou-se uma evolução significativa no seu método de cálculo, introduzindo-se maior justiça e equidade na repartição dos recursos financeiros, na medida em que o respetivo cálculo passou a basear-se nos impostos efetivamente cobrados nos anos anteriores e não em previsões ou até na mera definição de taxas fixas;

- possibilidade de recurso ao crédito, numa primeira fase, de forma mais restrita e, posteriormente, de modo mais amplo, podendo contrair empréstimos junto de quaisquer entidades legalmente habilitadas para a concessão do crédito. Tal facto levou a que fossem instituídos limites cada vez mais exigentes, por forma a evitar o recurso excessivo a esta fonte de financiamento;

- possibilidade dos municípios se agruparem para emitirem empréstimos obrigacionistas<sup>12</sup>, visando a obtenção de condições financeiras mais vantajosas (mutualização da dívida);

- crescente preocupação com a correção de assimetrias, ou seja, maior ênfase na distribuição mais equitativa dos recursos, através da definição de indicadores de distribuição correspondentes a esse desiderato e de um fundo específico;

---

<sup>12</sup> Artigo 49.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, prevê a sua emissão e remete a respetiva regulamentação para diploma próprio.



- fixação de diversos tipos de limites pelas sucessivas LFL, culminando com a adoção de um critério que procura ser o mais objetivo possível, o qual se reconduz ao conceito de passivo exigível “(...) ou seja, às componentes do passivo com exceção para os “Acréscimos de Custos” os “Proveitos Diferidos” e as “Provisões para riscos e encargos”. (...)” (Paixão e Baleiras, 2013);

- preocupação crescente com o acompanhamento e controlo da informação financeira e orçamental produzida pelas autarquias locais, com o intuito de promover uma gestão financeira equilibrada e sustentável a prazo, em linha com o respeito pelas gerações futuras (princípio da equidade intergeracional). Para este desiderato, terão contribuído, de forma decisiva, as exigências contratualizadas no programa de assistência financeira a que o país se viu obrigado a recorrer em 2011.

### 2.2.2. Receitas das autarquias locais

Um dos princípios norteadores das LFL foi o de dotar as autarquias locais com receitas próprias, como explicita Zbyszewski (2006), para quem “*A estabilidade das receitas das autarquias locais tem sido um dos principais objetivos da Lei das Finanças Locais, a par do incremento da autonomia financeira destas.*”.

A questão básica prende-se com a necessidade de assegurar o devido equilíbrio entre os recursos e os instrumentos fiscais pelos diferentes níveis de governos. Este objetivo só pode ser alcançado se conseguirmos determinar quais os recursos e instrumentos que devem permanecer à disposição do governo central e aqueles que podem ser distribuídos pelos restantes níveis de governação, (Oates, 1999). Só desse modo será possível minorar o desfasamento estrutural que se tem verificado entre as atribuições e responsabilidades afetas às autarquias locais e as receitas próprias de que dispõem para lhes poder corresponder.

Dada a menor preponderância das receitas das freguesias no cômputo das autarquias locais, optou-se, neste ponto, por efetuar uma retrospectiva das receitas dos municípios, conforme se apresenta na Tabela 2:

Tabela 2. Evolução da receita nas diferentes LFL.

Tipo de receita	Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro	Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março	Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro	Lei n.º 42/98, de 6 de agosto	Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro	Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro
Receitas municipais	<ul style="list-style-type: none"><li>- Contribuição predial rústica e urbana;</li><li>- Imposto sobre veículos;</li><li>- Imposto para serviço de incêndios;</li><li>- Imposto de turismo;</li><li>- Cobrança de taxas municipais;</li><li>- O produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município;</li><li>- Os rendimentos de bens próprios, móveis ou imóveis, bem como os provenientes de bens ou serviços pertencentes ou administrados pelo município, ou por ele dados em concessão;</li><li>- O produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades feitas a favor dos municípios;</li><li>- O produto da alienação de bens;</li><li>- O produto de empréstimos;</li><li>- O produto da cobrança de mais-valias destinadas por lei aos municípios;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Contribuição predial rústica e urbana;</li><li>- Imposto sobre veículos;</li><li>- Imposto para o serviço de incêndios;</li><li>- Imposto de turismo;</li><li>- Imposto de mais-valias;</li><li>- Taxa municipal de transportes;</li><li>- 2% do produto da cobrança da taxa devida pela primeira vez da venda do pescado;</li><li>- O produto da cobrança de taxas por licenças concedidas pelo município;</li><li>- Cobrança de taxas ou tarifas resultantes da prestação de serviços pelo município;</li><li>- O rendimento de serviços pertencentes ao município, por ele administrados ou dados em concessão;</li><li>- O produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município;</li><li>- Cobrança de encargos de mais-valias destinados por lei ao município;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Contribuição predial rústica e urbana;</li><li>- Imposto sobre veículos;</li><li>- Imposto para serviço de incêndios;</li><li>- Imposto de mais-valias;</li><li>- Taxa municipal de transportes;</li><li>- SISA;</li><li>- 37,5% sobre o IVA incidente sobre a matéria coletável reconstituída correspondente às atividades turísticas, cujos serviços sejam prestados nas zonas de turismo e na área dos municípios integrados em regiões de turismo;</li><li>- 2% do produto da cobrança da taxa devida pela primeira vez da venda do pescado;</li><li>- Cobrança de taxas por licenças concedidas pelo município;</li><li>- Cobrança de taxas ou tarifas resultantes da prestação de serviços pelo município;</li><li>- O rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, dados em concessão ou cedidos para exploração;</li><li>- O produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município;</li><li>- Cobrança de encargos de mais-valias destinados por lei ao município;</li><li>- O produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município;</li><li>- O rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, por eles administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Contribuição autárquica;</li><li>- Imposto municipal sobre veículos;</li><li>- Imposto municipal de sisa;</li><li>- Cobrança de taxas por licenças concedidas pelo município;</li><li>- Cobrança de taxas, tarifas e preços resultantes da prestação de serviços pelo município;</li><li>- O rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, dados em concessão ou cedidos para exploração;</li><li>- O produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município;</li><li>- O produto da cobrança de mais-valias destinadas por lei ao município;</li><li>- O produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município;</li><li>- O rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, por eles administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- O produto da cobrança dos impostos a cuja receita têm direito, designadamente o Imposto Municipal sobre Imóveis, o Imposto Municipal sobre Transações Onerosas de Imóveis<sup>13</sup>;</li><li>- A parcela do produto do imposto único de circulação que caiba aos municípios;</li><li>- O produto da cobrança de taxas e preços resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços pelo município;</li><li>- O produto da participação nos recursos públicos;</li><li>- O produto da cobrança de encargos de mais-valias destinados por lei ao município;</li><li>- O produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município;</li><li>- O rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, por eles administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- O produto da cobrança do imposto municipal sobre Imóveis e do Imposto Municipal sobre Transações Onerosas de Imóveis<sup>13</sup>;</li><li>- A parcela do produto do imposto único de circulação que caiba aos municípios;</li><li>- O produto da cobrança de taxas e preços resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços pelo município;</li><li>- O produto da participação nos recursos públicos;</li><li>- O produto da cobrança de encargos de mais-valias destinados por lei ao município;</li><li>- O produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município;</li><li>- O rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, por eles administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração;</li></ul>

<sup>13</sup> Este imposto será objeto de uma redução gradual em 2016 e em 2017, sendo extinto a 31-12-2017, conforme o disposto no artigo 81.º da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro.

Tabela 2 (Continuação)

<b>Tipo de receita</b>	<b>Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro</b>	<b>Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março</b>	<b>Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro</b>	<b>Lei n.º 42/98, de 6 de agosto</b>	<b>Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro</b>	<b>Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Produto dos empréstimos de curto, médio e longo prazos;</li> <li>- Outras quaisquer receitas estabelecidas por lei em favor dos municípios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O produto da cobrança da taxa pela realização de infraestruturas urbanísticas;</li> <li>- Empréstimos, incluindo o lançamento de obrigações municipais;</li> <li>- O rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis;</li> <li>- O produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor do município;</li> <li>- O produto da alienação de bens;</li> <li>- Outras receitas estabelecidas por lei a favor dos municípios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município;</li> <li>- Cobrança de encargos de mais-valias destinados por lei ao município;</li> <li>- Empréstimos, incluindo o lançamento de obrigações municipais;</li> <li>- O rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis;</li> <li>- O produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor do município;</li> <li>- O produto da alienação de bens;</li> <li>- Outras receitas estabelecidas por lei a favor dos municípios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O produto da alienação de bens próprios, móveis ou imóveis;</li> <li>- Participação nos lucros de sociedades e nos resultados de outras entidades em que o município tome parte;</li> <li>- Outras receitas estabelecidas por lei a favor dos municípios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A participação nos lucros de sociedades e nos resultados de outras entidades em que o município tome parte;</li> <li>- O produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor do município;</li> <li>- O produto da alienação de bens próprios, móveis ou imóveis;</li> <li>- O produto de empréstimos, incluindo os resultantes da emissão de obrigações municipais;</li> <li>- Outras receitas estabelecidas por lei ou regulamento a favor dos municípios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A participação nos lucros de sociedades e nos resultados de outras entidades em que o município tome parte;</li> <li>- O produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor do município;</li> <li>- O produto da alienação de bens próprios, móveis ou imóveis;</li> <li>- O produto de empréstimos, incluindo os resultantes da emissão de obrigações municipais;</li> <li>- Outras receitas estabelecidas por lei ou regulamento a favor dos municípios.</li> </ul>
<b>Transferências do Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fundo de Equilíbrio Financeiro [FEF].</li> <li>A LOE de cada ano determina a percentagem global das despesas correntes e de capital que constituem a participação dos municípios na soma das receitas fiscais, que não podem ser inferiores a 18% daquelas despesas;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- FEF, determinado em cada ano pela LOE que determina a percentagem global das despesas correntes e de capital que delimitam o seu cálculo, bem como o montante a atribuir a cada município, não existindo uma percentagem limite, passando a ser um valor variável.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- FEF, calculado em cada ano, pelo impacto da taxa de evolução da previsão do IVA sobre o FEF do ano anterior.</li> </ul> $FEF_n = FEF_{n-1} \times \frac{IVAn}{IVAn-1}$	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os municípios têm direito a uma participação em impostos do Estado equivalente a 30,5% da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o IRS, sobre o IRC e sobre o IVA:</li> </ul> $FGM + FCM + FBM = 0,305 \times [IRS + IRC + IVA]/3$ em que	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uma subvenção geral determinada a partir do FEF cujo valor é igual a 25,3% da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o IRS, o IRC e sobre o IVA. O FEF é repartido 50% como FGM e os restantes 50% como FCM;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uma subvenção geral, determinada a partir do FEF, cujo valor é igual a 19,5 % da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o IRS, o IRC e o IVA, deduzido do montante afeto ao Índice Sintético de Desenvolvimento Social. O FEF continua a ser repartido de acordo com o mesmo critério, isto é, 50% como FGM e os restantes 50% como FCM;</li> </ul>

Tabela 2 (Continuação)

<b>Tipo de receita</b>	<b>Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro</b>	<b>Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março</b>	<b>Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro</b>	<b>Lei n.º 42/98, de 6 de agosto</b>	<b>Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro</b>	<b>Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A LOE de cada ano, fixa a percentagem global das previsões dos seguintes impostos [participação em receitas fiscais], não podendo ser inferior a 18%:</li> <li>- Imposto profissional;</li> <li>- Imposto complementar;</li> <li>- Contribuição industrial;</li> <li>- Participação no produto global da previsão dos impostos que se seguem:</li> <li>- Imposto sobre aplicação de capitais;</li> <li>- Imposto sobre sucessões e doações;</li> <li>- Sisa.</li> </ul>	<p>O FEF será deduzido do valor atribuído aos municípios das regiões autónomas, cujos critérios de distribuição serão estipulados pelas respetivas Assembleias Legislativas.</p>		$FGM = 0,205 \times [IRS+IRC+IVAJ]/3$ $FCM = 0,055 \times [IRS+IRC+IVAJ]/3$ $FBM = 0,045 \times [IRS+IRC+IVAJ]/3$ <p>Fórmula final de cálculo, resultante da alteração legislativa introduzida pela 4.ª alteração ao diploma em análise, Lei n.º 94/2001, de 20 de agosto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uma subvenção específica determinada a partir do Fundo Social Municipal [FSM] cujo valor corresponde às despesas relativas às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios;</li> <li>- Os municípios têm direito, em cada ano, a uma participação variável até 5% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial, relativa aos rendimentos do ano imediatamente anterior, calculada sobre a respetiva coleta líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS, deduzido do montante afeto ao Índice Sintético de Desenvolvimento Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uma subvenção específica determinada a partir do FSM cujo valor corresponde às despesas relativas às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios;</li> <li>- Uma participação variável de 5 % no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial, relativa aos rendimentos do ano imediatamente anterior, calculada sobre a respetiva coleta líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS, deduzido do montante afeto ao Índice Sintético de Desenvolvimento Social.</li> </ul>

Tabela 2 (Continuação)

<b>Tipo de receita</b>	<b>Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro</b>	<b>Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março</b>	<b>Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro</b>	<b>Lei n.º 42/98, de 6 de agosto</b>	<b>Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro</b>	<b>Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro</b>
Derramas	- Possibilidade de lançar uma taxa adicional que incida sobre a coleta da contribuição predial rústica e urbana, da contribuição industrial e do imposto do turismo, não podendo exceder 10% da coleta liquidada.	- Mantém-se a mesma condição definida pela primeira lei, com uma única alteração, resultante deste diploma, e que se prende com a exclusividade desta receita atribuída aos municípios, deixando, assim, as freguesias de também poder aplicá-la.	- Possibilidade de lançar uma taxa adicional que incida sobre a coleta da contribuição predial rústica e urbana e da contribuição industrial, não podendo exceder 10% da coleta liquidada. O Decreto-Lei n.º 37/93, de 13 de fevereiro, veio modificar a aplicação da derrama, que mantendo a mesma taxa, alterou a sua base de incidência para o imposto sobre os rendimentos das pessoas coletivas, das entidades privadas que se situem na circunscrição de cada município.	- Os municípios podem lançar anualmente uma derrama, até ao limite máximo de 10% sobre a coleta do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas [IRC], que proporcionalmente corresponda ao rendimento gerado na sua área geográfica por sujeitos passivos que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola.	- Os municípios podem deliberar lançar anualmente uma derrama, até ao limite máximo de 1,5% sobre o lucro tributável sujeito e não isento de IRC, que corresponda à proporção do rendimento gerado na sua área geográfica por sujeitos passivos residentes em território português que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola e não residentes com estabelecimento estável nesse território.	- Os municípios podem deliberar lançar anualmente uma derrama, até ao limite máximo de 1,5% sobre o lucro tributável sujeito e não isento de IRC, que corresponda à proporção do rendimento gerado na sua área geográfica por sujeitos passivos residentes em território português que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola e não residentes com estabelecimento estável nesse território.

Através da análise da Tabela 2, apresentada nas páginas anteriores, constata-se que as receitas das autarquias locais se repartem pelas receitas municipais, nas quais se contempla o produto dos empréstimos, incluindo a emissão de obrigações municipais (tratam-se de receitas não efetivas porque, aumentando o património monetário das autarquias locais no momento em que são arrecadadas, implicam, em simultâneo, um aumento do seu passivo, gerando uma dívida a pagar em momento posterior ao da arrecadação), pelas transferências do Estado e, finalmente, pela derrama. Existe, ainda, uma outra fonte de financiamento que não foi descrita na tabela da página anterior, atentas as especificidades que a caracterizam, e que se refere às transferências financeiras provenientes da União Europeia, relativas ao cofinanciamento de projetos de investimento.

Por seu turno, a derrama, embora sendo uma receita própria das autarquias locais (imposto direto), foi individualizada, em face das inúmeras transformações de que foi sendo alvo, sobretudo por parte das LFL existentes entre 1987 e 2007, sendo que o normativo de 2013 mantém, praticamente na íntegra, o disposto na Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

Com as duas primeiras LFL (Lei n.º 1/79 e Decreto-Lei n.º 98/84), o maior destaque, no âmbito das receitas municipais, vai para os impostos diretos, que detinham um elevado peso na respetiva estrutura, como sejam a Contribuição Autárquica, o Imposto sobre Veículos e a Derrama.

A comparação da evolução da composição das receitas, determinada por cada uma das diferentes versões das LFL, evidencia uma preocupação gradual de dotar as autarquias locais de um adequado suporte financeiro, por forma a cimentar o alicerce da sua autonomia financeira. Para Zbyszewski (2006), foi a Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro, que mais procurou inovar e incrementar as fontes de financiamento das autarquias

locais, afirmando, ainda, que foi com este diploma que a derrama granjeou o estatuto de receita municipal.

Com este diploma ocorreu a substituição do imposto de turismo pela aplicação de uma taxa de 37,5% ao IVA incidente sobre a matéria coletável reconstituída respeitante às atividades turísticas, a par da contribuição do imposto municipal de Sisa, que veio assumir uma enorme preponderância no contexto das receitas locais. Refira-se, também, que a lei seguinte viria a abandonar este imposto relacionado com o turismo.

Os diplomas posteriores - Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, e Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro - consolidaram a crescente preocupação de dotar as autarquias locais de um vasto leque de impostos, taxas e outras receitas, no sentido de promover um incremento das receitas próprias destas entidades.

Na vigência da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, operou-se, através do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, uma alteração das regras de tributação do património, concretizando-se a substituição da Sisa e da Contribuição Autárquica, respetivamente, pelo IMT e IMI (impostos que subsistem na atual Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, pese embora, em relação ao IMT, se encontre estabelecida uma redução gradual até à sua extinção em 31-12-2017)<sup>14</sup>. As alterações introduzidas determinaram o início de uma reavaliação do património imobiliário, ocorrendo, em consequência, um aumento das receitas próprias, (Sousa, 2011).

Uma análise atenta à evolução das receitas próprias, desde a implementação das LFL, permite constatar que estas assumiram sempre um impacto pouco significativo na maior parte das autarquias locais de pequena e média dimensão, revelando-se insuficientes para acompanhar o ritmo de crescimento evidenciado pelas suas

---

<sup>14</sup> Artigo 81.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.



atribuições e competências. Tal facto contribuiu para que se verificasse uma elevada dependência pelas transferências provenientes da Administração Central.

Opinião contrária possui do Cabo (2009), que entende que “(...) *a problemática dos desequilíbrios financeiros municipais não se coloca, fundamentalmente, no plano da relação entre atribuições e meios financeiros, mas, outrossim, ao nível da forma como os recursos disponíveis são aplicados por cada autarquia.*”.

Para Sousa (2011), o nível de interdependência dos municípios, no que se refere às transferências verticais, encontra-se muito relacionado com o respetivo índice de desenvolvimento que cada um dos mesmos apresenta, isto é, quanto mais desenvolvidos forem, maior será a possibilidade de atraírem receitas próprias e, consequentemente, diminuir o grau de subordinação às transferências do Estado. Por seu turno, Carvalho e Fernandes (2012), consideram que um município possui independência financeira quando, pelo menos, 50% das respetivas receitas globais forem constituídas por receitas próprias.

Relativamente às transferências do Estado, nenhuma outra componente da receita sofreu tantas alterações, podendo quase afirmar-se que, a cada LFL que vigorava, correspondia um novo método de cálculo específico para a determinação dos respetivos montantes.

A perspetiva de Da Cunha e Silva (2002) é a de que “*As transferências financeiras provenientes do Estado, (...), são calculadas a partir de regras que se baseiam em parâmetros que estão para além da esfera de decisão das autarquias*”. Poderá, assim, considerar-se que o fundamento para a concretização destas transferências assenta em três ordens de razão: a) melhorar e permitir a adequada afetação dos recursos pelos

governos locais; b) assegurar a equidade fiscal entre as diversas regiões; e c) melhorar a nível global o sistema fiscal, (Oates, 1999).

Todas as alterações introduzidas no critério de atribuição das transferências visavam a redução da discricionariiedade com que o Estado Central lidava com esta questão, procurando evitar que os montantes a transferir não fossem condicionados pelos governantes no exercício do poder, (Camões, 2005). Tal cenário afigurava-se desfavorável para todos os intervenientes, em virtude da margem de indefinição ou variabilidade com que, de um ano para o outro, se estabeleciam os critérios relacionados com as transferências verticais.

De novo, é com a lei de 1987 que se fixa, pela primeira vez, um critério mais objetivo relacionado com estas transferências, ao estipular-se que as receitas do FEF dependiam da evolução da receita prevista para o IVA. Talvez o único senão resultasse do facto de os valores a determinar terem por base uma previsão de receitas dos impostos e não das receitas efetivamente cobradas, situação que poderia indiciar a existência de uma pequena margem de influência nos valores a transferir para as autarquias locais.

Tal como anteriormente se referiu, as LFL n.<sup>os</sup> 42/98 e 2/2007, de 6 de agosto e de 15 de janeiro, respetivamente, tinham implícita a intenção de eliminar a discricionariiedade no apuramento das transferências a efetuar pela Administração Central, na medida em que o critério deixou de sustentar-se numa previsão de receitas para passar a ser determinado com base no produto da cobrança de três impostos (IVA, IRS e IRC), em ambos os casos, apurado com referência ao ano t-2.

Este critério de repartição de recursos entre o Estado e os municípios foi mantido na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, mas com a particularidade de ocorrer uma

diminuição da subvenção determinada sobre o FEF, que passou de 25,3% para 19,5% (da média aritmética simples da receita fiscal respeitante ao IRS, ao IRC e ao IVA, deduzida do montante associado ao Índice Sintético de Desenvolvimento Social<sup>15</sup>), configurando uma redução de 5,8 pontos percentuais. Ao valor do FEF apurado, será deduzida a importância relacionada com o índice sintético de desenvolvimento social, 0,25% desse total, conforme vem estipulado no n.º 2 do artigo 69.º da mesma lei, destinando-se a verba apurada às entidades intermunicipais.

O recurso intensivo às transferências do Estado poderá contribuir para um comportamento de alguma irresponsabilidade por parte dos autarcas, levando-os a considerar que, em situações de desequilíbrio orçamental, os governos possam assumir-se, sempre, como o garante da satisfação dessas despesas excedentárias. É óbvio que tal situação contribui para que alguns possam sentir-se desobrigados de reverem políticas e decisões que evitem uma aumento desmesurado da despesa, ou pelo menos superior às suas previsões de receitas, (Baleiras e da Cruz Gabriel, 1998).

A nova LFL prevê também a atribuição de um ponto percentual da receita respeitante ao IMI às juntas de freguesia, facto que vem condicionar ainda mais o montante de receitas próprias de que os municípios dispõem para fazer face às suas atribuições e competências.

Por fim, uma breve referência às transferências relacionadas com os apoios comunitários, que tiveram um papel igualmente relevante no financiamento dos municípios, sobretudo na ótica do investimento. *“A integração europeia teve um impacto significativo no poder local português. Desde logo, o acesso aos fundos comunitários aumentou expressivamente os recursos financeiros das autarquias locais possibilitando a concretização de um leque variado de infra-estruturas e equipamentos*

---

<sup>15</sup> N.º 2 do artigo 69.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

*e o alargamento das preocupações dos líderes locais a outras áreas. O desafio dos fundos europeus contribuiu para que fosse dada maior atenção ao ordenamento do território e promoveu o relacionamento das autarquias locais com entidades estrangeiras.”* (Veiga e Pinho, 2007).

### 2.2.3. Repartição de recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais

Uma criteriosa repartição dos recursos públicos atribuídos pelo Estado é determinante para promover, por um lado, a responsabilização dos municípios relativamente às atribuições que lhes estão adstritas e, por outro, assegurar a disseminação do princípio da equidade, por forma a minorar as inúmeras condicionantes que afetam a angariação de receitas próprias por parte de alguns municípios e que, em consequência, determinam a existência de uma clivagem financeira entre os mesmos.

Percebe-se, assim, a importância que a questão da repartição dos recursos públicos assume para as entidades infraestaduais, pretendendo a mesma *“atenuar ou corrigir o desequilíbrio financeiro vertical e horizontal entre os dois níveis de administração, ou seja, o facto de os recursos municipais próprios e as necessidades de despesa não coincidirem, por um lado, e a correcção das disparidades significativas verificadas entre municípios, por outro”* (Rebelo, 2007).

Confirmam, então, Bravo, Ana *et. al.* (2000), que a opção pela descentralização dos recursos proporciona vantagens, permitindo às entidades locais responsáveis pela sua gestão manusearem esses fundos de forma mais eficiente, dado serem conhecedores do público-alvo local a quem se procura oferecer os respetivos bens e serviços, ou seja, defendem a aplicação do princípio da subsidiariedade na gestão destes recursos. A ação das autarquias locais torna-se mais eficaz, face à sua maior proximidade dos cidadãos destinatários das suas decisões, sendo expectável que contribua para uma

responsabilização financeira dos municípios, pois estes são contribuintes líquidos para algum desse financiamento. Contudo, consideram ainda que a referida descentralização poderá, igualmente, contribuir para que os municípios se sintam na obrigação de revelar alguma moderação na condução da sua política fiscal, sob pena de, a ser descurado este aspeto, contribuírem para que os seus municípios procurem outra unidade territorial que lhes seja mais favorável.

Em contraponto, os mesmos autores argumentam, também, que não poderão ser ignorados alguns efeitos menos favoráveis da descentralização, apontando o efeito das externalidades prejudiciais como um dos impactos desfavoráveis. O exemplo da não compensação, isto é, de um município ser prejudicado por algo que se passou noutra jurisdição, por exemplo, perder um número significativo de municípios que se transferem para outro espaço jurisdicional, que deliberadamente reduziu a sua carga fiscal para atrair os residentes. Os autores concluem que a intitulada discricionariedade local provoca distorções e desigualdade orçamental interautarquias, podendo induzir à mobilidade entre áreas jurisdicionais.

Sobre as externalidades, importa reter a explanação de Rebelo (2007), que as descreve como sendo “(...) *custos da interdependência social, originadas por comportamentos de agentes económicos, cujas decisões, reflectindo-se noutros agentes, podem gerar, por um lado, utilidades externas ou externalidades positivas (...), ou, por outro lado, custos externos ou externalidades negativas (...)*”.

Na perspetiva de Veiga e Pinho (2004), as transferências provenientes do Estado podem intitular-se de condicionais e de incondicionais. As primeiras estão relacionadas com fundos comunitários e outros fundos que possuem regras muito estritas de atribuição/utilização, encontrando-se, normalmente, regulamentadas por contratos ou projetos/programas concretos. As segundas, constituem uma forma alternativa do

governo distribuir as suas receitas fiscais pelos municípios, sendo que, a sua atribuição, embora possa ser influenciada por algum poder discricionário, o mesmo não se encontra devidamente tipificado, ao contrário do que se verifica com as transferências condicionadas.

Em consonância com o explanado no parágrafo anterior e, de novo, com a preocupação de enfatizar a importância de se evitar uma dependência excessiva das transferências do Estado, para desse modo, não deturpar o modelo de financiamento das entidades infraestaduais, Rebelo (2007) descreve “*A subvenção não condicionada de receitas tributárias constitui, (...), a melhor salvaguarda da autonomia local, porquanto permite às entidades locais uma utilização livre das verbas que lhe são distribuídas.*”.

A abordagem acerca dos critérios de redistribuição das transferências para Mourão (2003), pode apresentar perspectivas distintas de alguma importância, para quem, “*Obviamente, a seleção de indicadores apropriados para efeitos redistributivos comporta uma dupla característica: se, por um lado, serve de justificação à variabilidade da dotação em reafecção, por outro lado, pode induzir reações diferenciadas nos agregados económicos.*” (Mourão, 2003).

Para Oates (1999), o patamar mais elevado de responsabilidade cabe ao governo, o qual tem por obrigação assegurar a estabilidade macroeconómica e a distribuição da riqueza pelos mais pobres, sendo que, por outro lado, o aspeto de maior importância para os governos mais locais prende-se com a obrigação destes assegurarem a oferta de bens e serviços aos cidadãos do seu círculo jurisdicional.

Já Mourão (2003) defende que a atribuição de fluxos financeiros provenientes de uma entidade central ou agregadora a entidades subsidiárias, justifica-se porque é

reconhecida a sua eficiência e a produção de benefícios para as populações locais, advenientes da sua aplicação por parte destas últimas, que supostamente são melhor conhecedoras da sua realidade, em virtude de possuírem um contacto mais direto com estas. Assim, inequivocamente que a opção por distribuir em circunstâncias objetivamente definidas produz efeitos mais benéficos do que se esses recursos fossem aplicados diretamente pela entidade central (princípio da subsidiariedade).

Não deve, no entanto, ser descurado que a “*subversão do sistema de autonomia local financeira pelas transferências do Orçamento do Estado (...)*” ocorre quando estas excedem o limite satisfatório, provocando uma inércia e uma inadequada subutilização dos mecanismos próprios para gerar receitas, impedindo as entidades infraestaduais de ambicionarem tornar-se autónomas, ou até condicionando determinantemente as opções de utilização discricionária de aplicação desses mesmos recursos (Rebelo, 2007).

Pode mesmo acrescentar-se, segundo Ferreira (2004), que a excessiva dependência das transferências do Estado por parte das finanças locais, podem configurar uma classificação de “*finanças parasitárias*”, o que, numa circunstância de inapropriada realização de despesa face ao nível de receita disponível, poderá, de acordo com o referido autor, “*colocar os decisores locais numa situação de não serem responsabilizados pelo nível de tributação necessário ao grau de satisfação de necessidades públicas por que optaram*”.

Tabela 3. Evolução dos critérios de distribuição das transferências do OE.

Unid: (%)

Crítérios	Lei n.º 1/79	Decreto-Lei n.º 98/84	Lei n.º 1/87 (FEF)	Lei OE/92 (FEF)	Lei n.º 42/98 <sup>1</sup> (FGM/FCM) <sup>2</sup>	Lei n.º 2/2007 <sup>3</sup> (FGM/FCM + FSM <sup>4</sup> )	Lei n.º 73/2013 <sup>5</sup> (FGM/FCM + FSM <sup>6</sup> )
Habitantes	35	45	45	40	35	65 <sup>7</sup>	65 <sup>8</sup>
Habitantes < 15 anos				5	5		
Área	15	10	10	15	30	25 + 5 ou <sup>9</sup> 20 + 10	25 + 5 ou <sup>10</sup> 20 + 10
Capitação de impostos		15	10	5 (ICF)	(ICF) <sup>11</sup>	(ICF)	(ICF)
N.º de freguesias	15	5	5	5	15		
Repartição igual pelos Municípios		5	10	15	5	5	5
Rede viária	incluído no IC	incluído no IC	10	10			
N.º de alojamentos			5				
Índice de carências (IC) <sup>12</sup>	35	20	5		(IDO) <sup>13</sup>	(IDO) <sup>14</sup>	
Acessibilidade				5			
IRS colecta local					10	[0;5] <sup>15</sup>	[0;5] <sup>16</sup>
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Bravo, Ana Bela Santos & Sá, Jorge A. Vasconcelos e, (2000), Autarquias Locais - Descntralização e Melhor Gestão; complementado por Carvalho, Manuel (2010), Dissertação de mestrado; adaptado pelo próprio.

<sup>1</sup> Esta Lei foi objecto de diversas alterações, sendo a mais significativa a quarta alteração, efetuada através da Lei n.º 94/2001 de 20 de Agosto, tendo sido reforçados os mecanismos de salvaguarda dos meios para a administração local para fazer face às suas competências.

<sup>2</sup> Fundo de Coesão Municipal, que tem em conta o Índice de Carência Fiscal (ICF) e o Índice de Desigualdade de Oportunidades (IDO).

<sup>3</sup> Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, Lei das Finanças Locais, art.º 26º.

<sup>4</sup> Idem, art.º 24º, n.º 1, art.º 19º, n.º 1, b) & art.º 25º. O FSM constitui uma transferência financeira do Orçamento do Estado consignada ao financiamento de despesas determinadas, relativas a atribuições e competências dos municípios (transferidas da Administração Central), associadas a funções sociais, nomeadamente na educação, na saúde ou na acção social. Reparte-se em: 35% dos indicadores relativos às inscrições de crianças e jovens nos estabelecimentos de educação pré-escolar e ensino básico; 32,5% indicadores do número de utentes inscritos na rede de saúde municipal, e 32,5% de indicadores de utentes e beneficiários das redes municipais de creches, jardins-de-infância, lares, centros de dia e programas de ação social.

<sup>5</sup> Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, Lei das Finanças Locais, art.º 32.º.

<sup>6</sup> Idem, art.º 30.º, n.º 1, art.º 25.º, n.º 1, b) & art.º 31.º. O FSM constitui uma transferência financeira do Orçamento do Estado consignada ao financiamento de despesas determinadas, relativas a atribuições e competências dos municípios (transferidas da Administração Central), associadas a funções sociais, nomeadamente na educação, na saúde ou na acção social. Reparte-se em: 35% dos indicadores relativos às inscrições de crianças e jovens nos estabelecimentos de educação pré-escolar e ensino básico; 32,5% indicadores do número de utentes inscritos na rede de saúde municipal, e 32,5% de indicadores de utentes e beneficiários das redes municipais de creches, estabelecimentos de educação pré-escolar, equipamentos na área dos idosos e programas de ação social.

<sup>7</sup> Percentagem calculada na razão direta da população, ponderada nos termos do art.º 26.º, n.º 2, da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, e da média diária de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo, sendo a população residente nas Regiões Autónomas ponderada pelo fator 1,3. Inclui a possibilidade máxima de participação na colecta local de IRS (5%), prevista no art.º 19.º, n.º 1, al. c), da mesma Lei.

<sup>8</sup> Percentagem calculada na razão direta da população, ponderada nos termos do art.º 32.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e da média diária de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo, sendo a população residente nas Regiões Autónomas ponderada pelo fator 1,3. Inclui a possibilidade máxima de participação na colecta local de IRS (5%), prevista no art.º 25.º, n.º 1, al. c), da mesma Lei.

<sup>9</sup> Lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro, art.º 26º, n.º 1, c) e d). A variação percentual desta componente está dependente da afetação ou não da área municipal à Rede Natura 2000.

<sup>10</sup> Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, art.º 32.º, n.º 1, al. c) e d). A variação percentual desta componente está dependente da afetação ou não da área municipal à Rede Natura 2000.

<sup>11</sup> Idem, art.º 13.º, n.º 2 e art.º 14.º, n.º 1; Lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro, Lei das Finanças Locais, arts. 24.º e 27.º. O Índice de Carência Fiscal (ICF), corresponde à diferença entre a capitação média nacional das coletas dos impostos municipais (Contribuição Autárquica, Imposto Municipal sobre Veículos e Imposto Municipal de Sisa) e a respectiva capitação municipal daqueles impostos. A Compensação Fiscal (CF) de cada Município é diferente consoante esteja acima ou abaixo de 1,25 vezes a Capitação Média Nacional (CMN) da soma das coletas dos impostos municipais referidos na alínea a) do artigo 10.º e da participação no IRS referida na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro. Esta compensação incorpora o Fundo de Coesão Municipal.

<sup>12</sup> Inclui os seguintes indicadores: Capitação do consumo doméstico de eletricidade e de água canalizada; rede viária; n.º de crianças > 6 anos e adultos > 65 anos e n.º de médicos por habitante.

<sup>13</sup> Idem, art.º 13º, n.º 3; Lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro, Lei das Finanças Locais, arts. 24º e 27º. O Índice de Desigualdade de Oportunidades (IDO) representa a diferença de oportunidades positiva para os cidadãos de cada município, decorrente da desigualdade de acesso a condições necessárias para poderem ter uma vida mais longa, com melhores níveis de saúde, de conforto, de saneamento básico e de aquisição de conhecimentos. Esta compensação incorpora o Fundo de Coesão Municipal.

<sup>14</sup> Inclui os indicadores: Capitação do consumo doméstico de eletricidade e de água canalizada; rede viária; n.º de crianças com mais de 6 anos e adultos com mais de 65 anos: n.º de médicos por habitante.

<sup>15</sup> Lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro, Lei das Finanças Locais, art.º 19º, n.º 1, al. c) – Esta participação variável entre 0% e 5% no IRS, determinada nos termos do artigo 20.º, dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição territorial. Para efeitos do presente quadro, considerou-se a possibilidade máxima de participação incluída na componente “Habitantes”.

<sup>16</sup> Lei n.º 73/2013 de 13 de setembro, Lei das Finanças Locais, art.º 25.º, n.º 1, al. c) – Esta participação variável entre 0% e 5% no IRS, determinada nos termos do artigo 26.º, dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição territorial. Para efeitos do presente quadro, considerou-se a possibilidade máxima de participação incluída na componente “Habitantes”.



Da observação da Tabela 3, verifica-se que, relativamente à Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, o número de habitantes e o índice de carências representavam, no seu conjunto, 70% dos critérios distributivos, constatando-se, também, uma preocupação com a área afeta a cada município, bem como com o número de freguesias na respetiva jurisdição.

Com o Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março, regulamentador das finanças locais, verifica-se a atribuição de uma maior ponderação ao critério do número de habitantes, surgindo, pela primeira vez, o critério da capitação de impostos, em detrimento do número de freguesias, do índice de carências e da dimensão da sua jurisdição.

Em 1987, com a Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro, a ponderação do índice de carências foi significativamente reduzida, atribuindo-se, nessa altura, alguma relevância aos critérios da rede viária (agora desagregado desse mesmo critério), número de alojamentos e da igualdade na repartição pelos municípios, não esquecendo, porém, que o critério preponderante continuava a ser o número de habitantes. A Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro, foi ainda objeto de uma alteração, através da LOE relativa ao ano de 1992 (Lei n.º 2/92, de 9 de março), tendo sido introduzidas ligeiras alternâncias entre alguns dos critérios existentes até então, com destaque, por um lado, para o abandono do índice de carências e do número de alojamentos e, por outro, para novos fatores de ponderação, como a acessibilidade e o número de residentes menores de 15 anos.

Na sequência da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, e com a transformação do FEF em FGM e FCM, constata-se que o critério do número de habitantes é consideravelmente penalizado, voltando a evidenciar uma percentagem idêntica à registada em 1979, cifrando-se em 35%. Por outro lado, os critérios de acessibilidade e da rede viária foram preteridos.

Em contrapartida, foram significativamente reforçados os fatores de ponderação relacionados com a área e o número de freguesias, introduzindo-se, pela primeira vez, o critério da coleta local do IRS, sendo que, este último, poderá ser interpretado como uma tentativa dos municípios promoverem o desenvolvimento da sua área de jurisdição, atraindo mais população, potenciando, assim, a criação de emprego e de riqueza.

A Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, vem novamente atribuir prevalência ao critério do número de habitantes, conferindo-lhe a maior ponderação até então registada, 65% do FGM, pelo que este valor percentual não é fixo, podendo oscilar em função da escolha de cada município em considerar, ou não, o fator de ponderação IRS coleta local, que pode atingir os 5%. O critério da área, 30%, mantém, igualmente, uma relevância considerável, podendo variar em função da prioridade concedida pelo município à preservação ambiental sob a sua jurisdição, aderindo à sua classificação na Rede Natura 2000, 30%.

Os critérios do número de freguesias e do número de residentes com idade inferior a 15 anos foram preteridos, mantendo-se a ponderação respeitante ao critério de repartição igual pelos municípios, 5%.

*“Em síntese, a repartição dos recursos públicos entre o Estado e os Municípios, de acordo com a actual LFL é a seguinte:*

- *Uma subvenção geral determinada a partir do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) cujo valor é igual a 25,3% da média aritmética simples da receita proveniente do IRS, do IRC, e do IVA, subtraída de 5% IRS e do IVA consignado;*

- *Uma subvenção específica determinada a partir do Fundo Social Municipal (FSM) cujo valor corresponde às despesas relativas às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios;*
- *Uma participação variável entre 0% e 5% no IRS, dependente da deliberação municipal sobre a percentagem pretendida pelo município, a qual deverá ser comunicada, via electrónica à DGCI, até 31 de Dezembro do ano anterior àquele a que respeitam os rendimentos;*
- *O FEF é repartido 50% como FGM e os restantes 50% como FCM, por isso a participação geral de cada município no FEF resulta da soma das duas parcelas;*
- *Os municípios com capitação de receitas municipais em termos de Compensação Fiscal superior a 1,25 vezes a média nacional são contribuintes líquidos do FCM e apenas os que tenham uma capitação inferior a 0,75 vezes a média nacional são beneficiários líquidos;” (Carvalho, 2010).*

No âmbito da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro – regime financeiro das autarquias locais e das entidades municipais –, cuja entrada em vigor ocorreu no início do ano de 2014, mantiveram-se os critérios estabelecidos na anterior lei.

#### 2.2.4. Endividamento autárquico

Para os autores Alpendre e Almeida (2010), “*O exercício das atribuições implica despesas, exigindo por parte dos municípios uma gestão adequada dos recursos financeiros de que legalmente podem dispor. Neste sentido, dada a escassez de recursos disponíveis, o endividamento tem vindo a assumir particular importância na gestão municipal.*”.

Opinião distinta evidencia Do Cabo (2009), para quem a necessidade do endividamento está mais relacionada com questões de liquidez ou de insolvência, resultantes de um mau desempenho da gestão municipal e de previsão orçamental, e não tanto com a menor receita própria ou o menor grau de independência financeira dos municípios.

A questão do desequilíbrio vertical prende-se com a situação que, muitas vezes, é criada aos governos subnacionais, relacionada com uma desproporção entre as competências transferidas da administração central e os correspondentes recursos financeiros para lhes fazer face. Tal situação gera uma carência que, para ser ultrapassada, obriga a que os governos locais tenham de recorrer a endividamento ou a solicitarem um aumento de transferências do governo, (Baleiras e da Cruz Gabriel, 1998).

Consequentemente, os municípios encaram o recurso ao crédito como uma ferramenta fundamental para assegurar o diferencial de financiamento resultante da insuficiência de receitas próprias e de transferências do Estado, procurando, desse modo, garantir a adequada execução das atribuições e responsabilidades que lhes estão adstritas.

Desde a primeira LFL que o endividamento constitui um instrumento de financiamento alternativo às restantes fontes legalmente previstas, tendo evidenciado uma diversidade de possibilidades, nomeadamente em relação ao seu modelo de funcionamento, delimitado em função dos montantes máximos, dos encargos totais suportados pela entidade contratante e pela sua finalidade (do Cabo, 2009).

Para o autor referenciado no parágrafo anterior, *“Até à quarta lei das finanças locais (Lei n.º 42/98), os limites ao endividamento municipal apenas incidiam sobre o*

*montante e as finalidades dos empréstimos de curto prazo e sobre as finalidades e os encargos dos empréstimos a médio e longo prazo, não existindo qualquer limite quantitativo para o endividamento municipal delineado em função da respectiva capacidade/necessidade líquida de financiamento”.*

Com a publicação da Lei n.º16-A/2002, de 31 de maio, a situação que prevalecera até então, relativamente às regras do financiamento dos municípios, sofreria alterações, vindo o mencionado diploma *“proibir as autarquias de contraírem novos empréstimos, dos quais resultasse um aumento do seu endividamento líquido no decurso do ano orçamental*<sup>16</sup>, (Costa, 2012). Com a publicação deste diploma, aborda-se, pela segunda vez, a questão do endividamento líquido, pois já anteriormente este conceito tinha sido mencionado na Lei do Orçamento do Estado para 2002<sup>17</sup>, sem, contudo, se explicitar o conteúdo do mesmo. Tal só ocorreu com a publicação da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de dezembro, referente ao Orçamento do Estado para 2003, mais concretamente no seu n.º 5 do artigo 19.º da mesma lei, *“O conceito de endividamento líquido é o definido no sistema europeu de contas nacionais e regionais (SEC95)”*.

Neste período, tornou-se imperioso observar os princípios estatuídos pela lei de estabilidade orçamental – Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto – que corporizou a alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, adicionando-lhe um novo título (o Título V) onde se inclui o artigo 84.º, o qual determinou que, através das leis do OE, os limites de endividamento do setor público administrativo, em geral, e das autarquias locais, em particular, poderiam ser fixados em níveis inferiores aos que resultassem das leis financeiras aplicáveis a cada setor, a fim de garantir o cumprimento do PEC. Em

---

<sup>16</sup> Para efeitos de aplicação do conceito de endividamento líquido, a jurisprudência do TdC interpretou a norma prevista na al. a) do art.º 7.º da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de maio, no sentido de que o valor dos empréstimos contraídos pelos municípios não poderia exceder o montante das amortizações efetuadas durante esse mesmo ano. Vide, neste sentido, os Acórdãos n.ºs 67/02, 1.ª S/SS, de 1 de agosto, e 68/02, 1.ª S/SS, de 1 de agosto, ambos do TdC.

<sup>17</sup> Lei n.º 109-B/2001, de 27 de dezembro.

resultado destas alterações, infere-se que a abordagem do endividamento autárquico passou a merecer um tratamento casuístico, prevalecendo as determinações constantes de cada orçamento do Estado relativamente ao disposto nas LFL.

Logo em 2003, o OE<sup>18</sup> veio determinar a redução, em 50%, dos limites definidos na quarta LFL, impondo que os encargos anuais dos municípios não excedessem o maior dos limites do valor correspondente a 1/8 do FGM, FBM e FCM que coubessem a cada município, ou 10% das despesas de investimento realizadas pelo mesmo, no ano anterior. Se algum destes limites já se encontrasse excedido, então o município em questão não podia contrair quaisquer empréstimos de médio e longo prazos.

O segundo limite constante da mesma lei do OE, de âmbito mais abrangente, determinava que o total do endividamento líquido do conjunto dos municípios, apurado no final do exercício conforme a norma SEC95 e incluindo todas as formas de dívidas, não poderia exceder o total do ano anterior. Segundo Cabo (2009), *“O segundo limite manteve-se até à Lei do Orçamento do Estado para 2006 como um limite global ao montante endividamento líquido do conjunto dos municípios, em contabilidade nacional, o qual não poderia exceder o verificado no ano anterior. Esta solução traduziu-se no congelamento da capacidade de endividamento do conjunto do subsector a partir de 2002 (...)”*.

O OE de 2003 introduziu, também, pela primeira vez, a regra do rateio<sup>19</sup>, estabelecendo que o montante global das amortizações efetuadas pelos municípios no ano N-2 será rateado para efeito de acesso a novos empréstimos, proporcionalmente à soma dos valores do FGM, do FCM e do FBM, corrigido até 30 de junho pelos valores das amortizações efetuadas em N-1.

---

<sup>18</sup> Lei n.º 32-B/2002, de 30 de dezembro.

<sup>19</sup> N.º 3 do artigo 19.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de dezembro.

Os limites estatuídos a partir de 2002 vigoraram até 2006, sendo que, com a lei do OE para 2006<sup>20</sup>, a alteração mais substancial relacionada com o endividamento dos municípios prendeu-se, essencialmente, com a introdução de um limite de endividamento líquido para cada município, limite esse que não podia exceder o do ano anterior.

Na Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, o conceito de endividamento líquido encontra-se definido no seu artigo 36.º, em consonância com o SEC95, consistindo na diferença entre a soma dos passivos financeiros, incluindo os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas dos fornecedores e a soma dos ativos (saldo de caixa, os depósitos em bancos, aplicações de tesouraria e créditos sobre terceiros), (Vilarinho, 2010).

Segundo Fernandes (2007), a definição de endividamento municipal, prevista na Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, comparativamente à Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, substituiu o seu limite baseado em juros e amortizações dos financiamentos (fluxo financeiro) pela definição de *stock* líquido da dívida.

Contudo, em paralelo com essa possibilidade, verificou-se, também, a imposição de restrições mais severas no recurso ao endividamento, com o intuito de mitigar os riscos inerentes a uma elevada exposição à dívida, não só para as finanças locais, mas sobretudo para a sustentabilidade das finanças do Estado.

Assim, em consonância com o raciocínio descrito no parágrafo anterior, para Taborda (2011), “(...) *a estabilidade das finanças públicas e o respeito pela equidade intergeracional, legitimam a imposição de constrangimentos à contração de empréstimos pelas autarquias, temperando esta liberdade.*”.

---

<sup>20</sup> Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro.

Opinião idêntica possuem Baleiras e Da Cruz Gabriel (1998), para quem o endividamento público é, muitas vezes, o subterfúgio mais utilizado para satisfazer a necessidade das transferências para os governos locais, cuja alternativa é muito menos penalizadora, na perspetiva da popularidade junto dos votantes. Em contrapartida, o reverso dessa opção determina um condicionamento das finanças do país, colocando em causa a sua sustentabilidade, por via do recurso excessivo a esse mecanismo, em detrimento de um aumento de impostos momentâneo, no imediato.

Na vigência da quinta LFL e na sequência do OE para 2007<sup>21</sup>, o limite de endividamento líquido global dos municípios deixou de vigorar, sendo substituído pelo limite de endividamento líquido de cada município, igualmente determinado nos termos do SEC95, mas agora com a definição dos seus limites a estar indexado ao montante das respetivas receitas.

A fixação de três limites para o endividamento de cada município veio impor uma disciplina férrea, com o intuito de prevenir a ocorrência de situações de desequilíbrio financeiro geradas por um endividamento excessivo ou pouco controlado. Na opinião de Cabo (2009), *“os municípios ficam sujeitos a uma espécie de escada em matéria de endividamento, cujo tecto consiste no limite de endividamento líquido municipal.”*, a saber:

Tabela 4. Limites do endividamento da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

Limites de endividamento - Lei n.º 2/2007, 15 de janeiro		
Líquido	125% x Receitas Municipais	<b>Receitas Municipais</b> receitas provenientes de impostos municipais, da participação do município no FEF e da participação variável no IRS (mencionada na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da LFL), da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior.
Médio e longo prazo	100% x Receitas Municipais	
Curto prazo	10% x Receitas Municipais	

Fonte: o próprio

<sup>21</sup> Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro.



Importa realçar que a imposição de limites ao endividamento através das leis do OE, mais restritivas do que aquelas que resultariam das LFL – ao abrigo do princípio da solidariedade nacional - tem sido o mecanismo utilizado pelo Estado para prevenir a ocorrência de situações de descontrolo financeiro a nível local, suscetíveis de afetar o nível da dívida pública e, consequentemente, a sustentabilidade das finanças públicas. A invocação deste princípio tem sido recorrente, no sentido de tentar estancar o insistente recurso ao endividamento que, até 2008 e 2009, chegou a ser muito considerável e que, só após este período, começou a abrandar, em virtude da crise económico-financeira que abalou o país e a restante economia mundial, com especial enfoque para a europeia.

O incumprimento dos limites de endividamento determinava a aplicação de penalizações, que se consubstanciavam na redução das transferências, até ao momento em que o endividamento se voltasse a conter nos limites definidos. A fim de atingirem tal desiderato, os municípios eram obrigados a reduzir anualmente, em pelo menos 10%, o montante que excedesse os referidos limites.

Ainda no âmbito da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, podiam contrair empréstimos para proceder ao saneamento financeiro e para reequilíbrio financeiro. Os primeiros, de acordo com o disposto no artigo 40.º da citada Lei, para fazer face a situações de desequilíbrio financeiro conjuntural e com a finalidade de proceder à consolidação e à reprogramação da sua dívida, devendo, por conseguinte, ser neutros em relação ao endividamento líquido total. Relativamente aos segundos, destinavam-se, essencialmente, a acudir a situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira, originadas por más práticas orçamentais, nomeadamente a sistemática sobreavaliação das receitas que permitia projetar a despesa para níveis completamente desajustados das reais capacidades financeiras dos municípios, acabando,

inevitavelmente, por implicar o agravamento dos respetivos níveis da dívida, situação a que a lei dos compromissos pretende pôr cobro.

Em qualquer dos casos, a contratação dos empréstimos estava condicionada à aprovação prévia, pelo órgãos municipais, de planos de ajustamento financeiro, onde eram especificadas as medidas de consolidação a adotar, designadamente as relacionadas com a redução das despesas e com o aumento das receitas, com vista à recuperação, a prazo, do equilíbrio das finanças municipais.

A situação do desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira era declarada pela Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara. Subsidiariamente, podia também ser declarada por despacho conjunto dos ministros com competências nas áreas das finanças e das autarquias locais (Vilarinho, 2010).

Até 2011, os Orçamentos do Estado mantiveram praticamente inalteradas as regras estipuladas para o controlo do endividamento, tendo, neste ano, voltado a determinar-se que o montante do endividamento líquido, no final do ano, não poderia exceder o do ano anterior “*e que a contração de novos empréstimos de médio e longo prazos estava limitada ao valor resultante do rateio do montante global das amortizações efetuadas pelos municípios em 2009, proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município*”<sup>22</sup> (Costa, 2012).

Para 2012, manteve-se esta restrição adicional, com a agravante de que o montante disponível para rateio sofreu um decréscimo de 150 milhões de euros, com o intuito de induzir uma redução do endividamento líquido.

No orçamento do Estado para 2013, a principal alteração prendeu-se com a restrição respeitante ao endividamento líquido, passando a exigir-se que fosse cumprido o menor

---

<sup>22</sup> N.ºs 1 e 2 do artigo 53.º da supra citada Lei.

dos valores resultantes da comparação com o endividamento líquido do final de 2012, ou o resultante do limite estipulado no n.º 1 do artigo 37.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que iniciou a sua vigência em 2014, mantém, no essencial, o regime de crédito dos municípios. Contudo, introduz alterações significativas aos limites de endividamento, passando a considerar, para este efeito, apenas o limite da dívida total de operações orçamentais, abandonando, por conseguinte, o limite geral dos empréstimos (de curto e de médio e longo prazos) e o limite do endividamento líquido, que vigoraram na anterior LFL. Deste modo, por confrontação do limite com o endividamento líquido, o novo limite é menos suscetível de ser influenciado por mecanismos de natureza contabilística com o propósito de atenuar a respetiva expressão (como a dedução de algum tipo de ativos), sendo que, em 31 de dezembro de cada ano, não poderá exceder 1,5 vezes a média da receita corrente líquida, cobrada nos três exercícios anteriores. Passa-se, assim, de um limite que estava indexado para o seu cálculo a determinados tipos de receita, para outro que adota como referência o montante total da receita corrente líquida cobrada.

Para o cálculo da dívida total, contribuem as dívidas das entidades consideradas relevantes para este efeito (artigo 54.º da lei vigente<sup>23</sup>), referentes a empréstimos, contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento junto de instituições financeiras, bem como os restantes débitos a terceiros.

À semelhança do que se verificava no âmbito da anterior LFL, em caso de incumprimento do limite da dívida total, mantém-se a obrigação de redução anual de,

---

<sup>23</sup> As empresas locais e participadas, são consideradas para efeito de apuramento da dívida total, na proporção da participação do município, apenas por incumprimento das regras do equilíbrio de contas estipulado no artigo 40.º da mesma lei. Relevam ainda, para este efeito, de acordo com as regras definidas no mencionado artigo, os serviços municipalizados e intermunicipalizados, as entidades intermunicipais e as associativas dos municípios, as cooperativas e as fundações e as entidades de outra natureza sob controlo dos municípios.

pelo menos, 10% do montante em excesso, até que a dívida total volte a conter-se no limite legalmente estipulado

A preocupação vinculada por sustentar o endividamento está bem patente no facto de o recurso ao endividamento, por parte dos municípios cumpridores, se encontrar igualmente condicionado, não podendo exceder 20% da margem disponível no início de cada exercício.

Baleiras e Da Cruz Gabriel (1998), concluem então que, para que os governos subnacionais se possam endividar junto dos mercados financeiros e não com recurso ao setor público administrativo, é imperativo que possuam uma reputação creditícia muito positiva, contribuindo, de forma decisiva, para tal, a menor dependência possível das transferências do governo central, evidenciando, desse modo, uma maior robustez resultante de uma estrutura de receitas próprias mais sólida ou mais significativa.

A temática do endividamento, suscita a necessidade de se abordar a questão do saneamento e do reequilíbrio financeiro dos municípios. Desde a primeira LFL que se constata esta preocupação, ressaltando-se, todavia, que, nessa lei, a abordagem se cingia apenas ao saneamento financeiro, cuja regulamentação se processou através do Decreto-Lei n.º 258/79<sup>24</sup>, de 28 de julho.

Os contratos de reequilíbrio financeiro<sup>25</sup> apenas surgem no âmbito da segunda LFL, em 1984, tendo a sua regulamentação sido concretizada através do Decreto-Lei n.º 322/85, de 6 de agosto. Em conformidade com a legislação citada, para fazer face a situações de desequilíbrio financeiro estrutural, os municípios podiam contrair empréstimos no âmbito de contratos de reequilíbrio financeiro, a celebrar junto de instituições públicas de crédito. Ainda de acordo com o mesmo diploma, as situações de

---

<sup>24</sup> Empréstimos até um prazo máximo de 8 anos, sendo admissível dois anos de carência.

<sup>25</sup> Empréstimos até um prazo máximo de 20 anos, sendo admissível cinco anos de carência.

reequilíbrio financeiro estrutural caracterizavam-se pela verificação de determinados pressupostos, nomeadamente: i) capacidade de endividamento esgotada; ii) incumprimento das obrigações assumidas para com terceiros, em virtude da insuficiência de recursos financeiros, depois de esgotada a utilização de todos os instrumentos legais possíveis.

Segundo Cabo (2009), o saneamento financeiro configura uma operação intramunicipal, enquanto o reequilíbrio financeiro obriga a uma intervenção conjunta dos Ministros da Administração Interna e das Finanças, no sentido de conceder a respetiva autorização.

Esta regulamentação vigorou sem modificações significativas até 2008, altura em que, através do Decreto-Lei n.º 38/2008<sup>26</sup>, de 7 de março, foi densificada a regulamentação respeitante a estes dois regimes de recuperação financeira previstos na Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, procedendo-se, também, à criação do fundo de regularização municipal<sup>27</sup>.

Em suma, Cabo (2009) afirma que se estivermos perante “(...) *um desequilíbrio que pode ser resolvido através da reprogramação da dívida e da consolidação de passivos financeiros, sem aumento do respectivo endividamento, haverá lugar ao saneamento financeiro*”, enquanto se estiver “(...) *em causa uma operação que aumente o endividamento líquido do município, então, nesse caso, não restará outra alternativa ao município senão a de enveredar pelo reequilíbrio financeiro, havendo a possibilidade de – verificados certos pressupostos – intervenção supletiva do Governo na declaração da situação de desequilíbrio financeiro estrutural (...)*”.

---

<sup>26</sup> Revogou o Decreto-Lei n.º 322/85, de 6 de agosto.

<sup>27</sup> Pretende fazer face a situações de rutura financeira e de desequilíbrio financeiro dos municípios.

Com vista a prevenir situações de endividamentos excessivos, a lei vigente, através do seu artigo 56.º, procede à implementação de mecanismos de alerta precoce para os casos de incumprimento do limite do endividamento total, incumbindo a DGAL de informar os ministros da tutela e das finanças, bem como os presidentes dos órgãos deliberativo e executivo dos municípios em causa, sempre que se verifiquem os seguintes desvios:

- i) A dívida total atinja ou ultrapasse a média da receita corrente líquida, cobrada nos três exercícios anteriores;
- ii) A dívida total atinja ou ultrapasse 1,5 vezes a média da receita corrente líquida, cobrada nos três exercícios anteriores<sup>28</sup>;
- iii) Taxa de execução da receita inferior a 85%, durante dois anos consecutivos.

A confirmarem-se as situações de incumprimento anteriormente tipificadas, os municípios poderão recorrer aos mecanismos de recuperação e saneamento financeiro, em ordem a restabelecer o seu equilíbrio financeiro.

Por fim, impõe-se salientar uma matéria de enorme relevância, sobretudo para os municípios, mas que não será desenvolvida neste trabalho, pelo facto de, por si só, merecer tratamento mais aprofundado em sede de outro estudo. Referimo-nos à reestruturação do setor empresarial local, determinada pelo novo regime jurídico da atividade empresarial local (RJREL) e das participações locais (Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto), e consequentes efeitos na conformidade legal do endividamento dos municípios.

---

<sup>28</sup> Nesta situação, o Banco de Portugal é igualmente informado.

De facto, “(...) o novo RJAEI veio determinar a dissolução obrigatória das empresas locais que no triénio 2009-2011 tenham incorrido, de forma sistemática, em pelo menos uma das seguintes situações:

- i) as vendas e prestações de serviços não cobriram, pelo menos, 50% dos gastos totais dos respetivos exercícios;*
- ii) Peso contributivo dos subsídios à exploração superior a 50% das receitas;*
- iii) Resultado operacional, deduzido o valor correspondente às amortizações e às depreciações, negativo;*
- iv) Resultado Líquido negativo.” (SRATC, 2014)*

Para o efeito, foi concedido um prazo de seis meses após a entrada em vigor da lei – ou seja, até 1 de março de 2013 – para que os órgãos competentes das empresas locais nas referidas características deliberassem promover a respetiva dissolução e consequente entrada em processo de liquidação<sup>29</sup>.

No mesmo prazo, as empresas locais deviam fazer cessar todas as participações detidas em entidades constituídas ao abrigo da lei comercial, procedendo à alienação integral das mesmas.

Ora, tendo em consideração que as empresas locais e as suas participadas foram essencialmente utilizadas, pelos municípios, como veículo para a obtenção de financiamentos destinados à execução dos respetivos planos de investimento, evidenciando, na maioria dos casos, elevados níveis de endividamento, o cumprimento do disposto no RJAEI poderá implicar a “internalização” desta dívida nos municípios,

---

<sup>29</sup> O prazo para liquidação é de dois anos, podendo ser prorrogado por mais um.

colocando-os numa posição muito delicada relativamente à observância do limite legal da dívida total, contemplado na nova LFL.

Prossecutivamente, é expectável que a reestruturação do setor empresarial local venha a determinar uma menor capacitação futura para o investimento por parte dos municípios, podendo até, nalguns casos, obviar ao integral aproveitamento dos fundos comunitários que serão disponibilizados, no âmbito dos programas que irão vigorar no período de programação financeira 2014-2020.



### CAPITULO III

### 3. Revisão Bibliográfica: Critérios de aferição da sustentabilidade

#### 3.1. Das finanças públicas em geral

##### 3.1.1. Conceito

Como seria de esperar, sobretudo na atualidade, a temática da sustentabilidade encontra-se no centro das atenções, pois as circunstâncias em que as finanças do país se encontram assim o determinam, não sendo, desse modo, surpreendente que se tenha convertido num tema recorrente no contexto nacional. Aliás, como refere Tavares (2008), desde que Portugal aderiu à União Económica e Monetária, que se intensificaram alguns constrangimentos, como, por exemplo, os advenientes da obrigatoriedade de consolidação orçamental no âmbito do respeito pelo PEC, e hoje em dia, com exigências acrescidas, resultantes do cumprimento do acordo de resgate a que o país teve de recorrer, no sentido de evitar uma situação de insolvência.

Existem diversas definições de sustentabilidade das finanças públicas<sup>30</sup>, sendo que umas se revestem de maior simplicidade relativamente a outras, que se apresentam mais complexas. Sobre estas últimas, iremos apresentar uma abordagem matemática para a sua definição.

Algumas versões mais simplistas explicam que a sustentabilidade das finanças públicas pode ser medida pela capacidade de um governo assegurar, pontualmente, o cumprimento dos seus compromissos resultantes da dívida pública, à medida que os mesmos se vão tornando exigíveis, afirmação que, por vezes, pode ser confundida com a definição de solvência, ou então, como menciona Pereira (2012), “(...) *das políticas públicas atuais – serão sustentáveis aquelas que têm a garantia de poderem ser*

---

<sup>30</sup> O PCGE (2004), revela uma abordagem muito importante sobre esta temática, abordando questões sobre a sustentabilidade das finanças públicas, numa perspetiva de aferir os efeitos de médio e longo prazo dos compromissos assumidos para anos futuros, os quais, também, contribuíram para o desequilíbrio das finanças públicas nacionais, que determinaram o pedido de resgate financeiro a que o país se viu obrigado a recorrer.

*continuadas indefinidamente enquanto que não são sustentáveis aquelas em que isso não se verifica, tendo, por isso, que ser alteradas*”, ou até como refere Blanchard *et. al.* (1990), para que uma política fiscal possa ser sustentável é necessário que se antecipem os excedentes orçamentais para fazer face à dívida.

Já para Balassone e Franco (2000), sustentados no modelo desenvolvido por Domar (1944), apontam como condição essencial para se alcançar a sustentabilidade a existência de uma taxa de impostos que se mantenha inalterável ao longo do tempo. Com opinião distinta temos Buitier (1985), para quem, uma política fiscal sustentável é aquela que mantém o rácio do património líquido relativamente ao Produto Interno Bruto (PIB) sem variar. Este último autor segue o pressuposto de que o governo recorre ao seu património para impedir que a dívida bruta possa aumentar, isto é, alienando património para colmatar os seus défices e, conseqüentemente, evitar o crescimento do endividamento. Contudo, tal situação, mais cedo ou mais tarde, significará um delapidar de património que, inevitavelmente, culminará na incapacidade de sustentar a dívida.

Em suma, uma política fiscal sustentável é aquela que pode ser prosseguida por tempo indeterminado, sem com isso provocar alterações no nível de fiscalidade em vigor, nem no comportamento da despesa, não confluindo, assim, para a criação de défices excessivos e, conseqüentemente, para o agravamento do endividamento (Krejdl, 2006).

Blanchard *et. al.* (1990), numa perspetiva mais elaborada, apresenta as noções de que “*a sustainable fiscal policy can be defined as a policy such that the ratio of debt on GNP eventually converges back to its initial level*”, ou ainda que “*(...) for a fiscal policy to be sustainable, a government which has debt outstanding must anticipate sooner or later to run primary budget surpluses*.”, isto é, qualquer governo que possua um rácio de dívida pública excessivo, caso pretenda assegurar a sustentabilidade das suas

finanças públicas, terá de recorrer aos excedentes primários dos seus orçamentos futuros, em ordem a permitir colmatar o atual stock de dívida. Só assim, a sua sustentabilidade poderá estar garantida, isto é, caso o valor atual dos seus excedentes orçamentais futuros permita cobrir o valor da dívida corrente, como se pode constatar pela fórmula seguinte:

$$\int_0^{\infty} d_s \exp - (r - \theta) s ds = -b_0 \quad (1)$$

sendo:

$b_0$  – rácio da dívida no momento zero relativamente ao PIB;

$d_s$  – rácio dos défices primários relativamente ao PIB;

$r$  – taxa real do crescimento da taxa de juro;

$\theta$  – taxa de crescimento do PIB;

$s$  – representa o tempo;

$ds$  – rácio do défice primário no momento  $s$ .

O mesmo autor acrescenta, então, que a abordagem da temática da sustentabilidade das finanças públicas, passa, inevitavelmente, pela análise da evolução do rácio da dívida relativamente ao PIB, rácio esse que é influenciado por dois fatores, sendo o primeiro o saldo orçamental primário, enquanto o segundo é composto pelo produto do rácio da dívida acumulada sobre o PIB, com a diferença entre a taxa de juro e a taxa de crescimento, ambas nominais, isto é:

$$\frac{db}{ds} = g + h - t + (r - \theta)b \quad (2)$$

significando as variáveis:

$\frac{db}{ds}$  – variação do valor nominal da dívida;

$g$  – despesa pública;

$h$  – transferências;

$t$  – impostos/taxas;

$(r - \theta)$  – diferença entre taxa de juro real e a taxa de crescimento económico;

$b$  – rácio da dívida relativamente ao PIB.

Após esta primeira abordagem, importa consolidar aquele conceito numa vertente mais técnica, pelo que, para tal, se irá evidenciar o desenvolvimento de um modelo de sustentabilidade, assente na explanação do BCE (2007):

A análise da sustentabilidade inicia-se com a seguinte noção,

$$B_t - B_{t-1} = r_t B_{t-1} - D_t \quad (3)$$

donde, tendo presente que  $B_t$  configura a dívida nominal no período  $t$ , se infere que a evolução da dívida,  $(B_t - B_{t-1})$ , para um determinado período, vai resultar do impacto dos juros,  $r_t$ , na dívida presente, deduzido do saldo primário,  $D_t$ .

Por outro lado, se dividirmos todos os elementos da equação 3 pela taxa de crescimento do PIB,  $Y$ , e tendo presente que um crescimento do PIB se regista a uma taxa  $g$ , logo  $Y_t = (1 + g)Y_{t-1}$ , resultando então:

$$b_t = \frac{1+r}{1+g} b_{t-1} - d_t \quad (4)$$

$$\text{sendo } b_t = \frac{B_t}{Y_t} \text{ e } d_t = \frac{D_t}{Y_t}$$

Do exposto, constata-se que a evolução do rácio da dívida para com o PIB pode ser influenciada por três fatores distintos, a saber: o rácio do saldo primário, o rácio da dívida atual, ambos para com o PIB e o rácio resultante da taxa de juro e a taxa de crescimento do PIB.

Seguidamente, ao considerar-se um horizonte mais longínquo na análise desenvolvida, e fazendo evoluir, na equação anterior,  $b_t$  até ao ano  $T-1$ , é possível derivar a restrição orçamental intertemporal, desde o ano inicial até ao ano  $T$ , obtendo-se:

$$b_{t-1} = \sum_{i=0}^{+\infty} \left( \frac{1+g}{1+r} \right)^{i+1} d_i + \lim_{T \rightarrow +\infty} \left( \frac{1+g}{1+r} \right)^{T+1} b_T \quad (5)$$

o que significa que a dívida existente deve igualar o somatório do valor atual dos saldos orçamentais, adicionado do valor atual do montante da dívida, no final do período em análise. Interpretação similar tem Constâncio (2007), o qual refere que, para que a solvência possa estar assegurada, o valor atual dos somatórios dos excedentes primários futuros deve igualar ou até suplantar a dívida no momento  $T$ .

Refere, ainda, este último autor, que a conclusão mencionada no parágrafo anterior obriga a que o segundo termo do lado direito da equação seja zero, isto é, que não será admitida a possibilidade de se aplicar a teoria dos jogos de Ponzi, o que, a verificar-se, significaria que poderíamos estar perante uma situação em que existiria a possibilidade de ser emitida dívida para satisfazer dívida e respetivos juros, por um período indefinido.

Podemos então dividir a equação 5 em duas partes, sendo a primeira intitulada de condição de transversalidade, que resulta do requisito já descrito:

$$\lim_{T \rightarrow +\infty} \left( \frac{1+g}{1+r} \right)^{T+1} b_T = 0$$

e a segunda parte que, em virtude de não aplicarmos a condição de Ponzi<sup>31</sup>, significa que, no horizonte limite, o montante da dívida atingirá zero, o que implica:

$$b_{t-1} = \sum_{i=0}^{+\infty} \left( \frac{1+g}{1+r} \right)^{i+1} d_i$$

De novo, infere-se que a sustentabilidade será atingida quando o valor corrente da dívida for igualado pela soma do valor atual dos excedentes orçamentais primários, isto é, só se atingirá a sustentabilidade se os governos, no futuro, produzirem excedentes orçamentais primários capazes de sustentar a dívida (Bank, 2007). De outra forma, acrescenta Afonso (2000), que, na atualidade, pode afirmar-se que a insustentabilidade será alcançada quando o rácio da dívida, comparativamente ao PIB, atingir um nível exagerado.

Afonso (2000), confirma, então, que “*In short, two alternative definitions for fiscal policy or budget deficit sustainability may be presented, (...):*

- i) the value of public current debt must be equal to the sum of future primary surpluses;*
- ii) the present value of public debt must approach zero in infinity.”*

Em termos práticos, a utilização do modelo de determinação de sustentabilidade, num horizonte infinito, leva a que se possa atingir níveis de dívida muito elevados, verificando-se a necessidade de os excedentes orçamentais acompanharem essa tendência, o que pode não ser muito razoável, e, por outro lado, poderá implicar défices orçamentais significativos no curto prazo. Assim, torna-se aconselhável determinar um intervalo temporal para a realização desta análise, sendo aconselhável que esta se desenvolva em períodos entre 20 e 50 anos. Tal situação permitirá que se possa definir um limite até ao qual as políticas fiscais são sustentáveis - sempre que o rácio da dívida

---

<sup>31</sup> A condição de “não jogos de Ponzi” configura uma restrição para evitar a sobreacumulação de dívida, (Kamihigashi, 2006).

para com o PIB excedesse o limite fixado, estaria a ser pisado território de insustentabilidade (Bank, 2007).

Numa avaliação da sustentabilidade das finanças públicas, não deverão ser excluídas quaisquer variáveis dessa análise, como sejam a avaliação dos mercados financeiros, que acabam por corresponder aos intervenientes que compram e vendem dívida, ou até da composição dessa mesma dívida. Caso tal se verifique, corre-se o risco de um qualquer estudo poder ver as suas projeções afetadas, na medida em que, ao não se considerarem impactos que possam ser importantes nesse contexto, poder-se-á, de alguma forma, influenciar as suas conclusões. A política sustentável adequada será aquela que, ao longo do tempo, em resultado da variação da economia, não implique alterações bruscas, no que concerne a cortes abruptos de despesa ou de recrudescimento dos impostos.

Já para o BCE (2007), a análise da sustentabilidade, para além de se centrar nos seus habituais parâmetros, isto é, crescimento do PIB, taxas de juro, *stock* de dívida pública e saldos orçamentais, deve igualmente focar-se nas possíveis conexões entre os citados parâmetros e os seus desequilíbrios internos e externos. Estes não devem ser descurados, sob pena de se criar/agudizar uma situação de insustentabilidade.

O mesmo autor destaca que uma política menos adequada poderá contribuir para agravar esses desequilíbrios, levando a que, para os corrigir, se tenha de recorrer a políticas que perturbem a sustentabilidade fiscal. É necessário que os decisores das políticas tenham a capacidade de perceber o estado em que a economia se encontra e qual será a sua evolução, verificando se os sinais evidenciados são consistentes ou se são apenas oscilações ocasionais, pois só assim se poderá adequar as políticas, de forma a minorar os referidos desequilíbrios. Mais ainda, constata-se que, a título de exemplo, em situações de grande prosperidade económica, se as políticas fiscais forem



pró-cíclicas, são suscetíveis de agravar desequilíbrios orçamentais que possam surgir. Nas circunstâncias descritas, o que, por vezes, sucede é que, num clima favorável, a procura aumente e os preços dos ativos subam também, proporcionando um aumento de receitas e, conseqüentemente, induzindo um aumento da despesa pública, situação que, se não for acautelada, quando se verificar a inversão do ciclo, irá proporcionar fortes desequilíbrios.

Já numa situação de ciclo económico em baixa, as consequências de défices acumulados e crescimento económico lento irão obrigar a correções fiscais em alta, que terão implicações nefastas nos equilíbrios internos e externos que se almeje.

Perante a necessidade de atender à evolução das diferentes variáveis económicas, Domar (1944) afirma que é quase inevitável que uma economia que possua um nível elevado de impostos cobrados, que se destinam exclusivamente a suportar os encargos da dívida, venha a ter sérios problemas sociais e económicos, podendo, inclusivamente, conduzir a um repúdio dessa mesma dívida.

Para Buitier (2003), qualquer rácio de dívida sobre o PIB poderá ser sustido até por um rácio dos excedentes orçamentais para com o PIB, desde que a taxa de juro real correspondente a esse horizonte temporal seja inferior à taxa de crescimento real do PIB para esse período.

Daqui pode inferir-se que, numa situação em que  $(r > g)$ <sup>32</sup> e tudo o mais constante, o valor dos excedentes orçamentais terão de ser cada vez maiores para perfazer a condição de sustentabilidade.

A capacidade de um governo em acumular dívida depende da perceção que os credores, existentes e potenciais, possuem desse mesmo governo para conseguir gerar

---

<sup>32</sup>  $r$  – taxa de juro real;  $g$  – taxa de crescimento do PIB.

excedentes orçamentais, conjugada com as previsões da evolução da taxa de juro real e da taxa de crescimento do PIB. A capacidade de gerar excedentes orçamentais configura um caminho tortuoso, pois implica trabalhar variáveis, designadamente cortando despesas, aumentando taxas de impostos e incrementando a dívida (Buitier, 2003).

O mesmo autor refere ainda que, para que um Estado possa merecer a confiança dos seus credores e, com isso, alcançar os níveis de endividamento de que necessita, é importante que se verifique um comprometimento com a dívida que seja supragovernamental, ou seja, que independentemente do governo que seja eleito, os compromissos assumidos deverão ser respeitados na íntegra, caso contrário, o resultado que se pode verificar é que o número de potenciais interessados em emprestar dinheiro diminui drasticamente, perigando a credibilidade desse mesmo governo.

Do exposto no parágrafo anterior, pode inferir-se que uma boa razão para que os governos cumpram com o pagamento da sua dívida prende-se com o impacto que isso terá na sua reputação e, consequentemente, na impossibilidade de, no futuro, poder vir a financiar-se novamente. Mas tal obriga a que se verifique um consenso supra partidário, que prevaleça para além do partido que exerça o poder, caso contrário, e como atualmente se constata em Portugal, o risco de incumprimento agrava-se consideravelmente, podendo configurar um cenário de impossibilidade do país recorrer aos mercados de capitais para satisfazer as necessidades de financiamento, circunstância que, inevitavelmente, conduziria a um novo resgate financeiro.

Em suma, numa visão mais abrangente e pragmática, o conceito de sustentabilidade deve ter presente que também é influenciado pela vontade dos mercados continuarem a comprar e deter dívida de um determinado Estado, razão pela qual esta noção deve igualmente contemplar um conhecimento mais aprofundado da composição da dívida e da sua liquidez (Constâncio, 2007). Para o autor, significa que não existe uma definição

de sustentabilidade exata, mas, sim, uma que reflita projeções dinâmicas das variáveis que a compõem.

Para além disso, importa igualmente ter presente que “*A solvência, o crescimento económico, a estabilidade e a equidade são dimensões que a sustentabilidade das finanças públicas envolve*” (Tavares, 2008), e que não devem ser descuradas, sob pena de a mesma ficar ameaçada, confluindo na inevitabilidade de um qualquer país vir a necessitar de ser financeiramente resgatado, o que, segundo o mesmo autor, colocará determinadamente em causa a equidade intergeracional.

### 3.1.2. Indicadores de sustentabilidade

Indissociável da discussão da sustentabilidade é a abordagem acerca do recurso a indicadores de sustentabilidade, os quais procuram habilitar os decisores políticos a detetarem as políticas insustentáveis com alguma antecedência, de modo a permitir-lhes adotar as medidas corretivas adequadas, com o intuito de minimizar as consequências dessas ações.

O recurso a diversos indicadores para caraterizar a dinâmica existente entre défice e dívida, na sequência de projeções elaboradas acerca da sustentabilidade, constitui uma forma de medir o esforço necessário para alcançar um rácio de dívida sustentável num determinado ano alvo (Langenus, 2006), ou seja, a que distância é que uma política fiscal se situa da sustentabilidade (Hemming, 2000).

Para Buiters (1985), o indicador de sustentabilidade mede a relação que compara o rácio do património líquido para com o PIB, ao rácio da dívida pública. Este indicador, por vezes, não é de fácil apuramento, pois, na grande maioria das ocasiões, não é fácil dimensionar o património líquido do Estado (Hemming, 2000).

Já Blanchard (1990), desenvolveu indicadores distintos, que versam sobre a condição de estabilização da dívida, sendo um deles o HP, cujo indicador mede a distância do saldo primário corrente para o saldo primário sustentável. Contudo, o mesmo não dispensa a devida atenção a pressões que podem advir do lado da despesa, como, por exemplo, as resultantes do envelhecimento da população (Krejdli, 2006). Neste caso, refere o mesmo autor que os governos, para acautelarem as mencionadas pressões, deverão propiciar as condições que possibilitem originar excedentes orçamentais substanciais, conjugando essa ação com uma diminuição da despesa, de modo a permitir a constituição de um pré-fundo que sustente o considerável acréscimo de gastos daí resultantes.

Para Buitier (1995), o HP pode ser igualmente analisado numa perspetiva de curto prazo (o intitulado *the one-period primary gap*), que vai possibilitar, de uma forma mais simplificada, verificar se o HP do ano permite estabilizar o rácio corrente da dívida relativamente ao PIB. Assim, conclui Formenti (2008), se o saldo primário corrente se superiorizar ao saldo primário sustentável, então o rácio da dívida será sustido e as políticas fiscais poder-se-ão considerar sustentáveis.

Por outro lado, este último autor acrescenta que um hiato que iguale zero não deve imediatamente ser lido como uma evidência de sustentabilidade por si só, pois poderão, na mesma, ser necessários ajustamentos, que mais não seja, para fazer face ao incremento da despesa, em consequência do acréscimo de encargos com o envelhecimento da população.

Balassone e Franco (2000), acrescentam que, em sua opinião, o aspeto menos positivo do HP é o de que o valor atingido nada refere acerca do impacto das políticas correntes nos valores que possa evidenciar num período futuro. Para além disso, da utilização do indicador de curto prazo, poderão resultar algumas distorções, dado que o

mesmo não permite concluir nada acerca do modo como o ajustamento deve ser levado a cabo e, ainda mais, porque num período tão diminuto, quer a taxa de juro, quer a taxa de crescimento do PIB, não se afiguram representativas, motivo pelo qual se deve, preferencialmente, recorrer em períodos mais longos (Buiter, 1995).

Opinião divergente possui Formenti (2008) acerca do *primary gap*, pois o autor valoriza o facto de o indicador medir o ajustamento necessário para procurar retornar a um saldo primário, que possa ser classificado de sustentável.

O HP de curto prazo (período de um ano) pode ser apurado da seguinte forma:

$$s^* - s = b_0 \left( \frac{(r-g)}{(1+g)} \right) - s \quad (6)$$

$s^*$  - saldo primário sustentável;

$s$  - saldo primário corrente;

$b_0$  - dívida corrente;

$r$  - taxa de juro real;

$g$  - taxa de crescimento do PIB.

Outro indicador da sustentabilidade é o *tax gap*, que consiste no apuramento do hiato entre o nível fiscal sustentável e o nível fiscal presente, levando-nos a concluir que, caso a diferença seja positiva, qualquer governo terá de aumentar impostos, ou diminuir a despesa, representando o diferencial o nível do ajustamento a efetuar (Krejdl, 2006). Este indicador enferma, todavia, de uma ausência de conexão entre a ação a implementar e o horizonte temporal em que esta deve ocorrer, além de não especificar que políticas futuras deverão ser implementadas, obtendo-se, em suma, apenas uma métrica que nos indica que irão ser necessários ajustes no futuro, nada referindo sobre a

sua programação (Balassone e Franco, 2000). Por sua vez, Hemming (2000) refere que ambas as abordagens, concernentes aos dois últimos indicadores descritos, reportam-se ao mesmo conceito, o qual almeja a estabilização da dívida, diferindo apenas na sua ênfase. Para o autor, a simplicidade destes dois indicadores tem como preço a menor amplitude das conclusões retiradas dos seus resultados, no âmbito da avaliação da sustentabilidade.

De acordo com Pereira (2012), a CE tem versado esta questão com recurso a diversos indicadores quantitativos, designando os mais utilizados de  $S_1$  e  $S_2$ , consoante o horizonte finito ou infinito da abordagem da condição de constrangimento orçamental.

O  $S_1$  abrange dois indicadores de sustentabilidade, que são o limite do endividamento estipulado pelo Tratado da UE (dívida não pode exceder 60% do PIB) e o *tax-gap* anteriormente descrito. Estes indicadores são dependentes do tempo, ou seja, necessitam de um horizonte temporal médio, estando sempre ligados a um período limite (Balassone, 2008), isto é, sempre associados a um ano alvo. Habitualmente, o  $S_1$  costuma ser criticado, por contribuir para a definição de um limite do rácio da dívida no período delimitado, não antevendo quaisquer impactos na dinâmica desse rácio, no período subsequente.

O indicador  $S_1$  traduz, assim, o esforço fiscal necessário executar, em ordem a permitir que seja alcançado o já referido limite de 60% do PIB, depreendendo-se, em consequência, que, quanto maior for o valor do indicador, maior será a dificuldade para se cumprir tal objetivo. Importa, no entanto, interpretar com prudência os resultados deste indicador, pois, em economias nas quais, apesar de obtermos um valor positivo no indicador, a taxa fiscal já se revele bastante elevada, tal não deve significar um aumento linear da carga fiscal, no sentido em que existe o risco de o ponto de saturação fiscal ser

ultrapassado, incorrendo-se na possibilidade de se agravar a situação económica e gerar intolerância social.

Outro dos indicadores utilizado pela CE, intitulado de  $S_2$ , segundo Balassone (2008), segue mais a via da definição de Blanchard (1990), dando-se grande ênfase ao controlo orçamental permanente, a fim de corresponder aos constrangimentos orçamentais intertemporais. É um indicador que resulta da diferença entre o saldo primário requerido para um determinado período de tempo alvo, para igualar o valor presente da sequência de todos os saldos primários futuros em percentagem do PIB ao valor projetado do rácio da dívida no início do ano alvo, e o saldo primário realmente projetado para aquele ano alvo

O indicador referido pode ser matematicamente expresso da seguinte forma:

$$S_2 = \frac{1+r}{1+g} \left[ d_{ty-1} - \sum_{i=ty+1}^{\infty} \Delta pb_i \left( \frac{1+g}{1+r} \right)^{i-ty} \right] - pb_{ty-1} \quad (7)$$

Onde:

$pb_i$  – saldo primário no ano  $i$  (% do PIB);

$d_i$  – dívida pública para o ano  $i$ ;

$r$  – taxa de juro;

$g$  – taxa de crescimento do PIB;

$ty$  – ano alvo estipulado.

Balassone (2008) alerta para o facto de o  $S_2$  não ser descontado para o período presente e de os seus resultados dependerem do ano alvo selecionado que, quanto mais distante se situar, significará um maior valor para o mesmo. Neste caso concreto, quanto

maior o indicador, maior o esforço de ajustamento e, conseqüentemente, maior o risco de insustentabilidade fiscal.

Ao contrário de  $S_1$ , o  $S_2$  não prevê qualquer limite para a dívida, na medida em que é calculado num horizonte de longo prazo, descurando, desse modo, o limite 60% do PIB previsto no PEC (Comissão, 2012).

Importa, igualmente, notar que, na análise dos resultados alcançados pelos indicadores, é relevante ter a consciência de que existem algumas limitações relativamente aos mesmos, por exemplo, já que ambos não refletem qualquer impacto relacionado com os encargos intergeracionais, pelo que a aferição da sustentabilidade, para que seja global, deve abranger outros riscos, para além dos já enumerados.

Da análise aos mencionados indicadores, podemos concluir que, para o caso de uma economia que já possua um saldo orçamental corrente desfavorável, é necessário efetuar um esforço para alcançar o saldo orçamental que permita estabilizar a dívida, esforço esse que será muito mais exigente, atendendo a que o ponto de partida para o ajustamento já se encontra muito prejudicado. Sendo a clivagem muito acentuada, então terão de ser tomadas medidas corretivas que implicarão cortes abruptos de despesa ou recrudescimento dos rendimentos fiscais. Por outro lado, relativamente ao indicador  $S_1$ , que efetua a ligação com o nível de dívida ideal, depreende-se que, mesmo que o saldo orçamental esteja estabilizado, para estancar o incremento da dívida exigem-se ainda mais medidas que, no mínimo, a sustentem. Por fim, mesmo que se satisfaça este duo de condições, se no futuro a despesa for sobrecarregada, como por exemplo se poderá verificar em países que se deparem com um envelhecimento acelerado da sua população, exigir-se-ão ajustamentos adicionais (Comissão, 2006).



Refere o mesmo autor que a avaliação das políticas fiscais, relativamente à sustentabilidade das finanças públicas num horizonte de longo prazo, não reflete uma avaliação global das mesmas, dado que ignoram alguns fatores qualitativos nessa apreciação. Por exemplo, o nível de endividamento não é tido em conta, nem uma eventual subida acentuada das taxas de juro, que, só por si, constituem argumentos de grande peso nessa avaliação, pois, para países muito endividados, pode provocar fortes constrangimentos, obrigando-os a que, no referido horizonte temporal, essa economia produza mais e maiores excedentes orçamentais, para que possam diminuir o endividamento e assim alcançarem a sustentabilidade.

Outro fator que os indicadores descurem é o rácio do benefício (rácio entre a pensão média e o salário médio), cujas oscilações de diminuição poderão sobrecarregar as despesas públicas numa fase posterior. Esta situação configura um risco futuro, pois a percepção de que o valor das pensões terão tendência para diminuir pode significar que os trabalhadores se queiram reformar mais cedo e, conseqüentemente, sobrecarregar a despesa.

Já ao nível da receita, são vários os aspetos que não são tidos em conta e que podem determinar o seu decréscimo: i) o nível da carga fiscal, facto que reflete o esforço que a economia de determinado país já suporta e que pode condicionar futuras decisões, caso se verifique a necessidade de se efetuarem ajustamentos pela via da receita; ii) a mudança dos agentes económicos para locais com uma menor carga fiscal; iii) as oscilações demográficas.

Relativamente à dívida, de destacar que uma tendência para níveis elevados poderá ter influência a longo prazo na sustentabilidade, tal como as responsabilidades contingentes, que se revestem de incerteza na sua concretização, mas que, no futuro, se

poderão materializar e assim agravar a dívida, comprometendo, deste modo, a sustentabilidade no longo prazo.

De acordo com a classificação da Comissão Europeia (2012), a abordagem dos indicadores pode ser considerada como multidimensional, dado que o âmbito da análise se reparte por um horizonte de curto, médio e longo prazos. Os indicadores  $S_1$  e  $S_2$  anteriormente dissecados enquadram-se, respetivamente, nos dois últimos períodos apontados, enquanto para o curto prazo foi designado um indicador recente, o  $S_0$ , que tem como principal objetivo a deteção antecipada de risco fiscal, através do tratamento da informação corrente e agregando variáveis fiscais e macrofinanceiras, que se afigurem como boas preditoras de *stress* fiscal.

Em suma, este indicador vai alertar para a importância de se observarem os desafios presentes, que poderão advir dos pormenores fiscais, financeiros e de competitividade da economia, para prevenir o risco de *stress* fiscal.

A metodologia na génese do indicador  $S_0$ , distinta da utilizada para o  $S_1$  e para o  $S_2$ , assenta numa determinação endógena dos limites dos riscos que, quando ultrapassados, conduzam a *stress* fiscal no indicador no seu todo, denotando-se que não nos apresenta o ajustamento fiscal necessário para a sustentabilidade, mas, sim, a distância a que nos poderemos situar de uma circunstância que poderá provocar *stress* fiscal, no curto prazo (Comission, 2012). Os resultados que ultrapassem os limites definidos configurarão um indício de *stress* fiscal, que deverá merecer uma cuidada análise, não obstante o curto horizonte temporal que se encontra associado a este indicador.

Por seu turno, Langenus (2006) apresenta dois indicadores alternativos, intitulados de  $S_3$  e de  $S_4$ , sendo que este último foi originalmente tratado por Delbecque e Bogaert (1994), constituindo ambos uma variante dos indicadores  $S_1$  e  $S_2$ .

Assim, para o caso de  $S_3$ , que, neste caso concreto, corporiza uma variante de  $S_2$ , caracterizando-se por ser o ajustamento necessário ao saldo primário para que este vá sendo gradualmente aplicado – sendo, por isso, mais lento –, de modo a atingir-se o saldo pretendido no ano alvo, e a permitir a estabilização da dívida, o que configura uma situação contrária ao que se verifica com o  $S_2$ , que pretende que o referido ajustamento seja efetuado de forma brusca, realizando-o no ano alvo (Comission, 2012).

Para Balassone, (2008), o  $S_4$  procura medir o ajustamento necessário para que gradualmente, até ao ano alvo, seja alcançado um orçamento devidamente balanceado. À semelhança de  $S_1$ , não controla a evolução da dívida, nem a restringe para além do referido ano alvo. Contudo, afirma este autor, as restrições determinadas por  $S_4$  são mais exigentes do que as impostas por  $S_1$  (limite do rácio da dívida de 60%, no ano alvo).

Conclui, então, a CE (2012), que os diversos indicadores de sustentabilidade revelam uma relação de complementaridade, permitindo identificar, adequadamente, não só o momento, a escala e a natureza dos diferentes riscos que ameaçam a sustentabilidade, como também a forma mais consentânea de os ultrapassar.

### 3.2. Das finanças locais em especial

A avaliação da sustentabilidade fiscal dos governos subnacionais é muito importante, pois pode determinar a capacidade, ou não, de um governo local poder continuar a proporcionar bens e serviços públicos à respetiva população (Lanchovichina e Liu, 2008).

As autarquias locais correspondem a uma forma de organização descentralizada do Estado, dispondo de património e finanças próprias, aspeto que lhes confere autonomia em relação ao poder central e regional, para prosseguirem as suas atribuições. Para o

efeito, através das diversas LFL, foram definidos os critérios de repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais, atribuindo-se-lhes, igualmente, capacidade creditícia, essencialmente para ser utilizada no financiamento de investimento ou para acorrer a dificuldades momentâneas de tesouraria.

Todavia, a experiência demonstra que o recurso ao crédito nem sempre foi utilizado com critério e de forma adequada, facto que, não raras vezes, acabou por conduzir alguns municípios a posições financeiras insustentáveis, motivos pelos quais se afigura oportuno aferir a sustentabilidade das finanças locais, sobretudo perante o atual contexto das finanças públicas e dos mercados financeiros.

Face ao exposto, pode, então, considerar-se que a aplicação da condição de constrangimento intertemporal, que, para Lanchovichina e Liu (2008), se representa do seguinte modo:

$$B_t - B_{t-1} = n_t B_{t-1} - X_t \quad (8)$$

onde,

$B_t$ - dívida pública local ou da autarquia local no período  $t$ ;

$B_{t-1}$ - dívida pública local ou da autarquia local no período  $t-1$ ;

$X_t$ - saldo primário local ou da autarquia local no período  $t$ ;

$n_t$ - taxa de juro média da autarquia local pagável no período  $t$ .

Partindo de (8) e como já foi referido no ponto 3.1.1, a avaliação da sustentabilidade, ao nível local, poderá ser concretizada através da constituição de diversos cenários, com base na evolução das seguintes variáveis:

$$b_t = \frac{(1+r_t)}{(1+g_t)} b_{t-1} - x_t \quad (9)$$

onde,

$b_t$ - rácio dívida pública local relativamente ao PIB concelhio no período  $t$ ;

$r_t$ - taxa de juro real no período  $t$ ;

$g_t$ - taxa de crescimento do produto doméstico ou PIB concelhio no período  $t$ ;

$x_t$ - rácio do saldo primário local relativamente ao PIB concelhio no período  $t$ .

A capacidade de controlar a dívida irá depender de três fatores, que são os seguintes: o saldo primário alcançado; o rácio entre a taxa de juro real e a taxa de crescimento do PIB concelhio; e o nível de endividamento no momento  $t-1$ .

Então, a partir da equação 9, e tendo presente que estamos perante uma posição sustentável, ou seja, que a dívida é sustida pela segunda parte da equação, então pode afirmar-se que o HP, à semelhança do que refere Buiter (1995), será determinado da seguinte forma:

$$HP = x_t^* - x_t = \frac{(1+r_t)}{(1+g_t)}b_{t-1} - x_t \quad (10)$$

onde,

$HP$  – hiato primário para a sustentabilidade;

$x_t^*$  - saldo primário sustentável, isto é, aquele que é capaz de, pelo menos, sustentar a dívida.

Contudo, a análise da sustentabilidade a este nível é distinta da realizada ao nível do Estado central, devido a uma série de fatores, alguns dos quais são exógenos às entidades locais. Com efeito, o ajustamento orçamental não é totalmente controlado na vertente da receita, devido à forte dependência pelas transferências do Estado, as quais, embora com algum desfasamento, se encontram, por seu turno, indexadas à fase do

ciclo económico, estando igualmente condicionado, pelo lado da despesa, por determinações legais impostas pelos governos (Canuto e Liu, 2010).

As condicionantes legais determinadas pelo Estado, influenciam, assim, o desempenho dos diferentes órgãos autárquicos, gerando, desse modo, mais fatores suscetíveis de afetarem o desempenho das finanças locais (Quintanilla, 2009).

Por seu turno, os custos de financiamento são diferenciados, não só porque a perceção de risco é superior no caso das entidades locais – até porque as operações não podem beneficiar de garantias do Estado –, mas também pelo facto de cada entidade subnacional possuir características específicas *per si*.

Pode então resumir-se a sustentabilidade, a este nível, como sendo a capacidade que as entidades subnacionais revelam para gerar as receitas suficientes, que lhes permitam fazer face às suas despesas com a necessária regularidade, continuando a proporcionar um nível adequado de bens e de serviços públicos, isto é, sem que daí advenham pagamentos em atraso ou compromissos por regularizar, e que, simultaneamente, lhes possibilite ir satisfazendo a sua dívida creditícia, sem com isso provocar constrangimentos financeiros que determinem a necessidade de se realizarem ajustamentos fiscais ou até renegociações de dívida (Quintanilla, 2009).

Importa ainda explicar que a metodologia utilizada para a avaliação da condição de sustentabilidade, aplica-se, na íntegra, à determinação dos diferentes indicadores de sustentabilidade evidenciados ao longo deste trabalho, permitindo que, através dos mesmos, se possa detetar, atempadamente, as políticas insustentáveis e, consequentemente, adotar as medidas corretivas pertinentes e necessárias.

## CAPÍTULO IV

## 4. Metodologia

### 4.1. Dados

Os dados coligidos para o desenvolvimento deste estudo provieram de diferentes entidades, tendo-se conseguido obter um conjunto muito significativo de informação relativa às autarquias locais, nomeadamente acerca dos 308 municípios do país. De referir que, até 1998, só existiam 305 municípios, ano em que foi criado o município de Vizela, verificando-se, no ano seguinte, a criação dos últimos dois, Trofa e Odivelas, perfazendo, assim, os 308 municípios<sup>33</sup>.

Reuniu-se, então, informação respeitante à receita cobrada e à despesa total paga e comprometida, de modo a poder-se apurar o valor da receita efetiva e da despesa primária paga e comprometida, conforme os conceitos apresentados em SRATC (2012a)<sup>34</sup>, e bem, assim, determinar-se o saldo primário corrente. Relativamente à despesa comprometida, acresce referir que a informação agrupada reportou-se apenas ao período compreendido entre 2005 e 2012, por inexistência de elementos relativos a anos anteriores.

No que concerne à dívida, que neste estudo em concreto, correspondeu ao valor dos empréstimos de médio e longo prazos, importa salientar que os valores respeitantes ao período entre 1996 e 2002 necessitaram de ser extrapolados, dado não existir informação disponível na DGAL. Assim, por forma a não inviabilizar o apuramento do indicador de sustentabilidade para a totalidade do período em análise – 1996 a 2012 – e

---

<sup>33</sup> A informação respeitante aos municípios reporta-se ao período entre 1996 e 2012, tendo sido disponibilizada, na sua grande maioria, pela Direção-Geral das Autarquias Locais, pela Professora Maria José Fernandes (Universidade do Minho), que, por sua vez, facultou a informação entre 2005 e 2012, utilizada na elaboração do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses e complementada, pontualmente, por dados proporcionados pelo Dr. António Costa e Silva, do Tribunal de Contas Sede.

<sup>34</sup> Vide definições constantes do Glossário incluído no Relatório N.º 17/2012 – FS/SRATC “Auditoria ao Município da Lagoa — Dívida pública e encargos plurianuais”, (SRATC, 2012a)



de modo a possibilitar a estimação dos valores da dívida nos anos em que não se dispunha de informação, recorreu-se, por um lado, aos encargos financeiros pagos<sup>35</sup> e, por outro, à taxa base anual (TBA) disponibilizada pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E., por evidenciar um risco muito reduzido, razão pela qual se utilizou o referido indexante. Até janeiro de 1999, este indexante era equiparado à taxa das emissões dos Bilhetes do Tesouro, sendo, a partir dessa data, sustentado nas taxas Lisbor, relativas aos prazos de 3 e 12 meses, por intermédio de uma fórmula específica<sup>36</sup>.

Com base nos montantes da dívida e dos encargos financeiros, determinou-se o custo médio de financiamento de cada município, através de um rácio entre o total dos juros e o total dos empréstimos de médio e longo prazos.

Referência, ainda, para os dados obtidos junto do Instituto Nacional de Estatística (INE), respeitantes à identificação da população concelhia, do PIB<sup>37</sup> nacional a preços de mercado e do índice de poder de compra concelhio (IPCC), ambos para o período em análise. O citado índice foi fundamental para a determinação do PIB concelhio que, por seu turno, permitiu o apuramento da taxa de crescimento da riqueza concelhia.

Relativamente ao apuramento do PIB concelhio, seguiu-se a metodologia utilizada em Fortuna *et. al.* (2005), resultando este da multiplicação do índice de poder compra concelhio pelo PIB nacional *per capita*. Ainda, no que concerne ao apuramento do PIB concelhio, acresce realçar que, para os anos em que não existia informação disponível sobre o IPCC, e seguindo de novo a metodologia do mesmo autor, tornou-se necessário

---

<sup>35</sup> Extraídos dos mapas de estrutura da despesa da DGAL dos diversos anos, excetuando situações muito pontuais, em que foi necessário utilizar o valor dos custos financeiros apresentado nas demonstrações de resultados, por inexistência de informação disponível naqueles mapas.

<sup>36</sup> A determinação da TBA, a partir de fevereiro de 1999, passou a ser realizada conforme o disposto no Decreto-Lei n.º 11/99, de 11 de janeiro.

<sup>37</sup> Os valores do PIB evidenciados pelo INE-BP, para 2011 e 2012, eram provisórios, enquanto os restantes, para o período de 1996 a 2010, eram definitivos.

estimar os respetivos valores, através de uma média aritmética simples entre o índice dos anos imediatamente anterior e posterior ao do ano inexistente.

Finalmente, e em ordem a apurar todos os dados que permitissem o apuramento do saldo primário sustentável, variável imprescindível para o cálculo do indicador a utilizar neste trabalho, determinaram-se os rácios da dívida e do saldo primário corrente em função do PIB concelhio, bem como da taxa de crescimento do PIB concelhio.

#### 4.2. Cálculo do indicador

Tendo presente a metodologia de Buitier (1995) evidenciada neste estudo, para a determinação do indicador de sustentabilidade, HP, o qual pretende medir a distância do saldo primário corrente para o saldo primário considerado sustentável, foi necessário organizar toda a informação coligida, de forma a permitir o cálculo do referido indicador, por município e para o período em análise.

Foi então calculado, anualmente e por município, o rácio do saldo primário relativamente ao PIB concelhio, a taxa de juro real, a taxa de crescimento do PIB concelhio e o rácio do *stock* da dívida relativamente ao PIB concelhio.

Apurado o valor do indicador, importa interpretar o seu resultado e, para tal, deve-se salientar que se o valor atingido for positivo, então o saldo primário não é suficiente para sustentar o rácio dívida, isto é, a política fiscal não é sustentável. Se, por outro lado, o valor alcançado for negativo, então pode-se concluir que o rácio do saldo primário corrente é capaz de evitar que o rácio da dívida cresça de forma descontrolada, ou seja, estaremos em presença de uma política fiscal sustentável.

### 4.3. Testes de hipóteses

Neste capítulo, apresentar-se-á o método de estimação utilizado neste estudo, que consistiu na estimação de equações de regressão com dados de painel. Esta metodologia justifica-se pelo facto de os dados se reportarem à totalidade dos municípios em diferentes anos. Podendo-se estimar o modelo com recurso a efeitos fixos ou a efeitos aleatórios, foi este último que se revelou mais adequado para o exercício a desenvolver.

Através da análise à significância individual dos parâmetros, irão testar-se diferenças no valor médio do HP evidenciado pelos municípios, em diferentes espaços temporais e em diferentes regiões.

Considere-se o seguinte modelo com heterogeneidade não observada (efeitos não observados):

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 x_{it1} + \dots + \beta_k x_{itk} + a_i + \mu_{it} \quad (11)$$

onde se inclui explicitamente o termo  $a_i$  (com média nula), de forma a incorporar no modelo a heterogeneidade não observada relativa ao município.

Quando se utiliza o modelo com efeitos fixos, o objetivo é o de expurgar  $a_i$  do termo aleatório, uma vez que se assume que esta variável se encontra correlacionada com uma ou mais variáveis explicativas, o que resulta em problemas de endogeneidade para o modelo. Contudo, se pensarmos que  $a_i$  não se encontra correlacionada com nenhuma das variáveis explicativas em todos os períodos, então a transformação que retira  $a_i$  do termo aleatório (efeitos fixos) conduz a estimadores não eficientes, sendo preferível a estimação com efeitos aleatórios.

A equação 11 torna-se, conseqüentemente, num modelo de efeitos aleatórios, quando se assume que os efeitos não observados não estão correlacionados com cada uma das variáveis explicativas.

$$Cov(x_{itk}, a_i) = 0, \quad t = 1, 2, \dots, T; k = 1, 2, \dots, p \quad (12)$$

Em (12) e se acreditarmos que  $a_i$  não está correlacionado com as variáveis explicativas, o  $\beta_k$  pode ser consistentemente estimado, utilizando uma única secção transversal, não sendo necessário utilizar todos os dados do painel. Não obstante, o uso de uma única secção transversal ignora muita informação útil nos outros períodos constante do painel.

Podemos também utilizar os dados num procedimento *pooled Ordinary Least Squares (OLS)*, executando a regressão *OLS* de  $y_{it}$  sobre as variáveis explicativas e sobre as variáveis artificiais relativas ao tempo. Tal procedimento produz estimativas consistentes dos  $\beta_k$ 's sob a fórmula de efeitos aleatórios.

Se definirmos, em termos de erro composto, que  $v_{it} = a_i + \mu_{it}$ , então (11) pode ser escrita como:

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 x_{it1} + \dots + \beta_k x_{itk} + v_{it} \quad (13)$$

sendo  $a_i$  o erro composto em cada período de tempo, o  $v_{it}$  encontra-se correlacionado ao longo do tempo. De facto, sob a fórmula dos efeitos aleatórios,

$$CORR(v_{it}, v_{is}) = \frac{\sigma_a^2}{\sigma_a^2 + \sigma_u^2}, \quad t \neq s$$

onde  $\sigma_a^2 = Var(a_i)$  e  $\sigma_u^2 = Var(\mu_{it})$ , os erros aleatórios usuais do *pooled OLS*, ignoram essa correlação, invalidando a inferência estatística ao modelo, pelo que se

torna necessário corrigir o problema da autocorrelação, levando, assim, ao método utilizado para a estimação do modelo de dados de painel com efeitos aleatórios.

De forma a decidir entre a abordagem da análise de regressão com dados de painel, com efeitos fixos ou aleatórios, foi utilizado o teste de Hausman, que segundo Wooldridge (2002) se propõe testar se os coeficientes do painel com efeitos fixos e com efeitos aleatórios são sistematicamente diferentes.

O referido teste apresenta-se da seguinte forma:

$$H_0: Cov(\mu_i, x_{it}) = 0$$

$$H_1: Cov(\mu_i, x_{it}) \neq 0, \text{ com } i = 1, \dots, p$$

Tendo-se efetuado o teste de Hausman, concluiu-se pelo modelo com efeitos aleatórios.

## CAPÍTULO V

## 5. Resultados

Neste capítulo apresentam-se os resultados quer do cálculo do indicador de sustentabilidade, com base em dois critérios distintos, o da despesa paga e o da despesa comprometida, quer dos testes de hipóteses relativas ao impacto das alterações da lei quer do impacto dos atos eleitorais. Apresentam-se, também, os resultados da análise da tendência do indicador e do teste da hipótese de diferenças nas médias nas autarquias das RA.

### 5.1. Do indicador de sustentabilidade

Antes de entrar na análise propriamente dita aos resultados obtidos para o indicador de sustentabilidade eleito para o desenvolvimento deste estudo, o HP, importa relembrar que o saldo primário utilizado no seu apuramento foi determinado de duas formas distintas: numa situação, com base na despesa primária paga (período de 1996 a 2012) e noutra, com base na despesa primária comprometida (período, apenas, de 2005 a 2012, dado que não se dispunha de informação disponível sobre compromissos assumidos que possibilitasse o seu cálculo).

Face aos critérios descritos para se proceder à determinação do indicador selecionado, a Tabela 5 permite-nos perceber a posição de sustentabilidade dos 308 municípios do país, ou a falta dela:

Tabela 5. Quantificação da sustentabilidade dos municípios portugueses.

Anos	Sust. - Paga	Insust. - Paga	Total	Sust. - Compr.	Insust. - Compr.	Total
1996	211	87	298	-	-	-
1997	135	162	297	-	-	-
1998	144	156	300	-	-	-
1999	154	146	300	-	-	-
2000	125	176	301	-	-	-
2001	115	185	300	-	-	-
2002	146	160	306	-	-	-
2003	130	176	306	-	-	-
2004	185	121	306	-	-	-
2005	154	152	306	14	292	306
2006	169	137	306	16	290	306
2007	213	92	305	40	265	305
2008	132	174	306	11	295	306
2009	87	219	306	4	302	306
2010	214	93	307	14	293	307
2011	224	83	307	23	284	307
2012	253	54	307	35	272	307

Fonte: o próprio.

Notas: 1- Em 1996 e 1997, existiam apenas 305 municípios, passando, em 1998, para 306 e, por fim, de 1999 em diante cifraram-se em 308; 2- os totais dos municípios no quadro nunca perfazem a totalidade de municípios existentes no ano respetivo, por ausência de informação disponível.

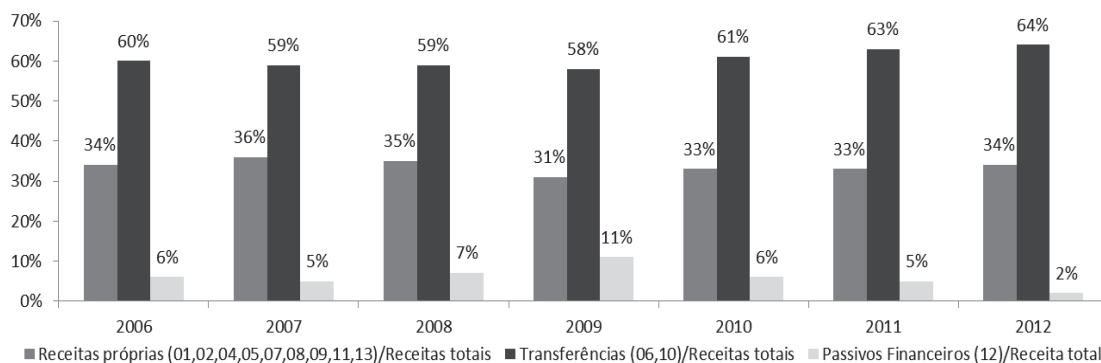
Iniciando a análise na perspectiva da despesa paga, constata-se que, em seis dos primeiros oito anos da análise (1996-2003), o número de municípios que registaram um indicador de insustentabilidade superiorizou-se àqueles que evidenciaram um indicador sustentável. Tal facto deveu-se, essencialmente, à ocorrência de muitos saldos primários negativos nesse período, o que, por si só, contribuiu para o incremento da dívida. Outro aspeto que eventualmente poderá ter influenciado a análise, foi o facto de os valores da dívida para o período entre 1996 e 2002 terem sido apurados por extrapolação.

Só a partir de 2004 é que a tendência do indicador se altera, e de forma mais consistente, isto é, regressando, em 2008 e 2009, o número de municípios em posição de insustentabilidade a sobrepor-se ao dos que dispunham de uma posição sustentável, pelo que, foi neste último ano, que se atingiu o valor mais elevado, 219 municípios insustentáveis, segundo este critério. Este agravamento da insustentabilidade dos municípios, em 2009, poderá ter ficado a dever-se, segundo Carvalho *et. al.* (2013), a este ter-se revelado como um “(...) ano crítico, já que as receitas próprias e as transferências apresentam os valores mais baixos (...), atingindo os passivos



*financeiros o peso mais elevado(...)*”, no período entre 2006 e 2012, conforme se pode verificar pelo figura seguinte:

Figura 1. Evolução da estrutura financeira dos municípios



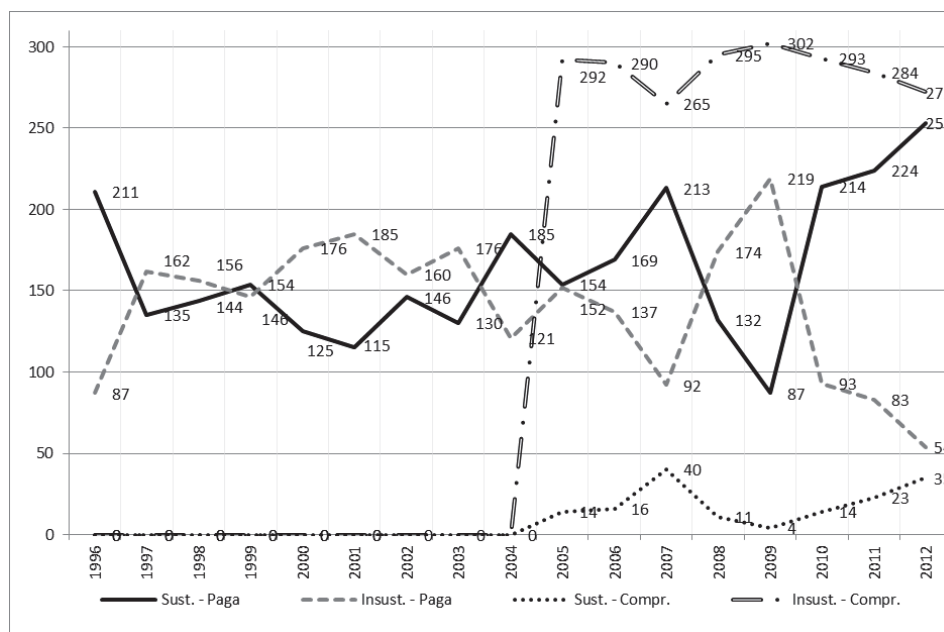
Fonte: Carvalho *et. al.* (2013)

De facto, o indicador atingido em 2009, pela maior parte dos municípios, foi positivo, ou seja, insustentável, podendo, nesse ano, ter sido influenciado, não só pela diminuição das receitas provenientes das transferências do Estado, como também pelo forte aumento do *stock* da dívida de médio e longo prazos, que, na generalidade dos municípios, cresceu de forma mais acentuada, e terá sido, seguramente, o recurso utilizado para suprir a insuficiência registada naquela componente de receita.

Efetuando a análise com base no critério da despesa comprometida, ressalta, de imediato, a degradação dos resultados do indicador, adensando-se o fosso entre o número de municípios insustentáveis e sustentáveis, concluindo-se, assim, que, em nenhum ano da análise, o número de municípios sustentáveis se superiorizou ao dos municípios em condição de insustentabilidade. A única similitude que se constata, comparativamente ao critério anterior, advém da situação do ano de 2009 ter evidenciado o pior registo, isto é, o de maior insustentabilidade de entre todos os outros anos em observação, cifrando-se em 302 municípios em condição de insustentabilidade.

A Figura 2 permite-nos ter uma outra e melhor percepção da realidade descrita, constatando-se a disparidade na análise aos resultados do indicador, quando comparados os efeitos da despesa paga e os da despesa comprometida.

Figura 2. Evolução da sustentabilidade dos municípios por dois critérios distintos.



Fonte: o próprio.

Com o critério da despesa paga, constata-se a alternância da prevalência dos resultados do indicador, terminando com uma tendência de melhoria entre 2010 e 2012, ou não correspondesse esse período a um momento de instabilidade dos mercados financeiros, que se seguiu à crise das dívidas soberanas, e que, em Portugal, culminou com a adesão do país a um programa de resgate financeiro, o qual determinou fortes restrições no acesso ao crédito e, sobretudo, regras muito rígidas para a realização de despesa, no sentido de conter a dívida.

Do ponto de vista da despesa comprometida, a Figura 2 espelha que a amplitude existente entre as duas retas é muito considerável, conseguindo mesmo situar-se bem acima de qualquer das retas que traduzem a realidade da despesa paga, o que significa que foi contraída muita despesa, excedendo largamente os montantes de receita efetiva

cobrada pelos municípios. Não obstante, e como anteriormente se referiu, 2009 foi o ano em que mais municípios se revelaram insustentáveis, facto evidenciado pelos resultados obtidos pelo indicador de sustentabilidade adotado e independentemente do critério utilizado ser a despesa paga ou a despesa comprometida.

Para o descontrolo da despesa poderá, igualmente, ter contribuído a ausência de adequados sistemas de controlo interno contabilístico, colocando em causa o registo oportuno das operações no período a que respeitaram, aspeto essencial para a produção e consequente disponibilização de informação relevante de apoio à gestão, ou seja, como refere d'Oliveira Martins (2006) *“O mal não está no reforço do poder local, está na indisciplina e em não haver mecanismos de controlo e disciplinadores.”*.

As situações mais recorrentes a este nível têm a ver com o facto de os mapas de controlo orçamental, por vezes, não evidenciarem a integralidade dos compromissos assumidos, nem as obrigações financeiras já constituídas – por falta de registo das faturas dos fornecedores ou dos compromissos assumidos em exercícios anteriores e que originaram despesa no exercício em curso – distorcendo, de forma significativa, a posição da execução orçamental, podendo, por isto, criar a ilusão de capacidade para a realização de mais despesa.

Todavia, a principal causa para o sucedido tem mais a ver com más práticas orçamentais, designadamente a sistemática sobreavaliação de receitas em sede de elaboração dos orçamentos, ficcionando a existência de disponibilidade financeira, que estimulou a realização de despesas relativamente às quais se vinha depois a constatar a ausência de meios para lhes fazer face, com o consequente avolumar da dívida e dos pagamentos em atraso.

Esta prática reiterada de financiamento dos orçamentos municipais, pelo recurso “forçado” ao crédito dos fornecedores, traduziu-se, regra geral, num acréscimo de encargos para os municípios, resultante do pagamento de juros de mora, para além de induzir outro tipo de efeitos perniciosos, pois segundo o PCGE (2007), “*o atraso nos pagamentos envolve custos sociais (não contabilizados), nomeadamente dificuldades de gestão financeira dos fornecedores do Estado, em particular os de menor dimensão empresarial*”, produzindo, neste caso, consequências nefastas para as economias concelhias.

Pode então concluir-se, conforme se afirma em SRATC (2012b), que “*Os níveis da despesa não foram ajustados em conformidade com a execução da receita, condição indispensável para se atingir um desempenho orçamental sustentável a prazo.*”.

Para certos casos, as situações de insustentabilidade de alguns municípios, por força da dinâmica de execução orçamental por estes evidenciada, acabaram por converter-se em situações de desequilíbrio estrutural, motivando o recurso à contratualização de planos de reequilíbrio financeiro. Noutros casos, em virtude da sua situação ser menos gravosa, optaram pelo regime de saneamento financeiro para ultrapassar a situação de desequilíbrio conjuntural com que se deparavam.

Segundo a informação disponível na DGAL (2011), reportada a 31-12-2011, ascendia a quarenta e um o número de municípios que tinham recorrido ao regime do saneamento financeiro, de entre os quais, cinco da RAA (Calheta, Lajes do Pico, Nordeste, Povoação e Vila Franca do Campo) e seis da RAM (Calheta, Machico, Ribeira Brava, Santa Cruz, Santana e São Vicente). Ainda de acordo com a mesma fonte, também, com referência à data de 31-12-2011, cinco municípios já tinham aderido a contratos de reequilíbrio financeiro: Castanheira de Pêra, Faro, Fornos de Algodres, Seia e Vila Franca do Campo, (DGAL, 2012).

Analisando os resultados do indicador de sustentabilidade, através da apreciação de uma frequência de ocorrências no período compreendido entre 2005 e 2012 (num total de oito anos), e tendo, de novo, presente os critérios da despesa paga e comprometida, comprova-se que nos deparamos com realidades muito díspares.

Tabela 6. Frequência do indicador de sustentabilidade – despesa paga.

Regiões	6 vezes insustentável			7 vezes insustentável			8 vezes insustentável		
	P	M	G	P	M	G	P	M	G
Norte	3	0	0	1	0	0	0	0	1
Centro	2	1	1	2	1	0	0	1	0
Alentejo	0	1	0	2	0	0	0	0	0
Algarve	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Açores	0	2	0	0	0	0	0	0	0
Madeira	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lisboa	0	1	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Fonte: o próprio

Nota: P – Pequeno; M – Médio; G – Grande.

Através da Tabela 6, constata-se, em primeiro lugar, que, adotando o critério da despesa paga, então o número de ocorrências de insustentabilidade não é muito significativo. Em segundo lugar, verifica-se que são os municípios de pequena dimensão<sup>38</sup>, os que, com maior frequência, revelam uma posição de insustentabilidade – doze municípios no total –, facto que pode ficar a dever-se à sua elevada dependência das transferências do Estado, as quais têm vindo a sofrer sucessivas reduções, com especial incidência para os últimos anos.

Da Tabela 6, depreende-se, ainda, que a Região Centro é aquela que evidencia o número mais significativo de municípios nessas circunstâncias, oito, seguida da Região Norte, com cinco. No que concerne às RA, apenas nos Açores se registou a ocorrência de municípios insustentáveis para o número de frequências analisadas, ambos de média dimensão.

<sup>38</sup> Critério da dimensão dos municípios sustentado no número de habitantes pertencentes a cada concelho, à semelhança do que é utilizado por Carvalho *et. al.* (2013): Pequena dimensão ( $\leq 20.000$  habitantes, num total de 183 municípios); média dimensão ( $> 20.000$  e  $\leq 100.000$  hab., num total de 101 municípios); grande dimensão ( $> 100.000$  hab., num total de 24 municípios). Na RAA só existem municípios de pequena e média dimensão, enquanto na RAM, para além destas tipologias, existe também um de grande dimensão.

Tabela 7. Frequência do indicador de sustentabilidade – despesa comprometida.

Regiões	6 vezes insustentável			7 vezes insustentável			8 vezes insustentável		
	P	M	G	P	M	G	P	M	G
Norte	1	0	0	6	5	1	36	25	7
Centro	2	0	0	11	7	1	46	26	1
Alentejo	3	2	0	7	1	0	29	10	0
Algarve	2	2	0	1	2	0	3	5	0
Açores	0	0	0	2	1	0	9	3	0
Madeira	0	0	0	3	0	0	4	3	1
Lisboa	0	0	2	0	4	2	1	2	6
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>30</b>	<b>20</b>	<b>4</b>	<b>128</b>	<b>74</b>	<b>15</b>

Fonte: o próprio

Por seu turno, através da Tabela 7, percebe-se que o registo da frequência de situações de insustentabilidade é altamente preocupante, sobretudo quando confrontado com o anterior critério de análise, cifrando-se em 285 os municípios nessa condição, ou seja, cerca de 93% dos que compõem o mapa autárquico nacional evidenciaram uma frequência de ocorrências de insustentabilidade, que variou entre seis e oito vezes.

Por outro lado, verifica-se que, para os oito anos em estudo, 217 municípios não apresentaram outra condição, que não fosse a de insustentabilidade, enquanto 54 atingiram esse registo por 7 vezes.

À semelhança do que tinha acontecido com a despesa paga, são os municípios de menor dimensão aqueles que mais vezes se apresentaram insustentáveis, 166, enquanto os de média e grande dimensão revelaram essa condição por 98 e 21 vezes, respetivamente. Em termos relativos, esta ordem altera-se, sendo na tipologia de média dimensão que, proporcionalmente, se verifica maior insustentabilidade, 97%, enquanto nos pequenos e grandes a insustentabilidade atinge 91% e 88% dos municípios, respetivamente.

No que diz respeito às regiões, a conclusão associada ao critério anterior aplica-se novamente, embora num cenário mais gravoso. São as regiões Centro e Norte as que apresentam mais municípios com maior número de ocorrências de insustentabilidade,

94 e 81, respetivamente, seguida pela região do Alentejo, com 54 municípios. Desta vez, as RA evidenciam uma realidade perfeitamente distinta da registada com o anterior critério, revelando que, na RAM, 8 dos seus 11 municípios estiveram sempre em posição insustentável no período em análise, enquanto os restantes 3, apenas por uma vez, não estiveram nessa condição. Já na RAA, a situação diferiu ligeiramente, tendo 12 dos seus 19 municípios evidenciado uma situação de insustentabilidade, enquanto outros 3 se apresentaram, por 7 vezes, nessa condição.

## 5.2. Testes de hipóteses

Utilizando os indicadores de sustentabilidade calculados, podem testar-se várias hipóteses relativamente à evolução dos valores assumidos, permitindo interpretações acerca da evolução do comportamento financeiro das autarquias.

Desde logo, é possível testar a hipótese dos resultados obtidos, a partir dos dados que refletem os pagamentos efetuados, serem idênticos aos resultados que se obtêm quando se utilizam os dados que contemplam os compromissos (que incluem a despesa comprometida, mas que se encontra por pagar, ou seja, a despesa que gera a obrigação de pagar). A expectativa é a de que os valores sejam diferentes, ocorrendo valores comprometidos muito superiores aos efetivamente pagos, que, em consequência, influenciam positivamente o indicador de sustentabilidade. O teste destas diferenças é realizado apenas para o período 2005-2012, dado só existir informação sobre a despesa comprometida a partir do ano de 2005.

Para testar a hipótese mencionada, foi realizado um teste t à igualdade de médias entre amostras emparelhadas, podendo-se concluir que, de facto, as médias do indicador são significativamente diferentes, sugerindo que o indicador, quando se consideram valores comprometidos, é significativamente diferente do valor, quando se consideram

os valores pagos. O quadro seguinte apresenta os resultados obtidos e que nos levam a concluir que, enquanto, em média, o indicador aponta para a sustentabilidade quando se consideram os valores pagos, situação contrária ocorre quando se utilizam os valores comprometidos, ou seja, em média, o indicador aponta para a insustentabilidade.

Tabela 8. Resultados – Teste t à igualdade de médias entre amostras emparelhadas.

Variável	Número de Observações	Média	Erro Padrão	Intervalo de Confiança	
Indicador Desp.-Paga	2450	-0,1308477	0,0695838	-0,267297	0,0056015
Indicador Desp.-Compr.	2450	5,6795960	0,1517218	5,382080	5,9771120
t = -41,1187; $\Pr( T  >  t ) = 0,0000$					

Nota: nível de significância de 5%.

Deste resultado, pode concluir-se que as autarquias, no período 2005-2012, assumiram compromissos muito para além daqueles que poderiam pagar, os quais, por vezes, até poderão não se encontrar patrimonialmente e/ou orçamentalmente refletidos nas contas de cada ano, facto suscetível de alterar as conclusões que se retiram, quando a análise é efetuada aos valores de despesa efetivamente pagos. Este resultado pode ser indiciador de que as autarquias evidenciaram, de forma inapropriada e pouco rigorosa, a sua verdadeira condição orçamental e patrimonial, em consequência de inconsistências nos respetivos registos, fruto de deficientes sistemas de controlo interno contabilísticos, contribuindo, desse modo, para a assunção de compromissos, muito para além da sua receita efetiva em cada ano, gerando, assim, mais dívida. Estamos, deste modo, perante a evidência de um problema financeiro e orçamental grave, resultante de uma conduta permissiva e pouco consciente, por parte de quem possui a responsabilidade pela gestão dos municípios.

Estabelecida a diferença entre os resultados obtidos, considerando a despesa paga ou a despesa comprometida, passou-se à análise de outras hipóteses, mantendo-se separadas as duas séries do indicador de sustentabilidade.



Para cada um dos dois indicadores, foram testadas quatro hipóteses: 1) o indicador não se degrada no ano de realização de eleições; 2) o indicador não se altera com a publicação das novas leis de finanças locais; 3) não se identifica uma tendência no valor do indicador; 4) o indicador nas RA não revela um comportamento distinto da tendência nacional.

O teste das várias hipóteses foi conduzido de forma integrada, incluindo todas as variáveis, e separando cada uma delas.

### **Despesa Comprometida (2005-2012)**

Para testar as médias do indicador HP nos diferentes períodos, estimou-se a seguinte equação de regressão:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 D_{LFL07} + \beta_2 D_{EA} + \beta_3 D_{RAA} + \beta_4 D_{RAM} + \beta_5 Ano + \mu_{it}$$

onde,

$Y_{it}$  – Hiato primário no município  $i$  e no ano  $t$ ;

$D_{LFL07}$  – Variável artificial assumindo o valor de “1” para os anos de 2007 a 2012 e de “0” para os anos de 2005 a 2006;

$D_{EA}$  – Variável artificial assumindo o valor de “1” para os anos 2005 e 2009 e de “0” para os restantes anos;

$D_{RAA}$  – Variável artificial que assume o valor “1” para os municípios dos Açores e o valor de “0” para todos os restantes, nos anos de 2005 a 2012;

$D_{RAM}$  – Variável artificial que assume o valor “1” para os municípios da Madeira e o valor de “0” para todos os restantes, nos anos de 2005 a 2012;

$Ano$  – Variável tempo assumindo os valores “1” (para o ano 2005) a “8” (para o ano 2012);

$\mu_{it}$  – Variável residual no município  $i$  e no ano  $t$ .

Tabela 9. Resultados - Regressão I.

Variável	Coefficiente	Significância <i>t</i>
D <sub>LFL07</sub>	0,6563353	0,060
D <sub>EA</sub>	2,2632830	0,000
D <sub>RAA</sub>	-3,3979500	0,015
D <sub>RAM</sub>	0,6034339	0,738
Tendência (Ano)	0,0164970	0,806
Constante	4,7305310	0,000
R <sup>2</sup> – 0,0274		

Neste caso, constata-se que, em média, não existe sustentabilidade, aferida pelo ponto de interceção positivo, e que a tendência não existe, uma vez que o valor do coeficiente da variável não é significativamente diferente de zero.

A alteração da LFL de 2007 revela, ainda, um efeito positivo, no sentido da insustentabilidade, situação que confirma que, não obstante o reforço dos limites impostos ao endividamento, o que efetivamente acabou por se verificar foi o seu agravamento, pelo menos até 2009, ano em que se verificou um ato eleitoral e cujos efeitos se traduziram, por norma, na deterioração das finanças locais.

Nos anos de eleições, mais concretamente, nos anos de 2005 e de 2009, a média do indicador agravou-se, de forma significativa, no sentido da insustentabilidade, com maior ênfase para o ato eleitoral de 2009, período a que correspondeu um maior descontrolo financeiro, quer ao nível da despesa, quer ao nível do endividamento.

Recorde-se que, já há algum tempo, era evidente a preocupação com a sustentabilidade das finanças municipais. Na verdade, desde 2002, com a publicação da Lei de Enquadramento Orçamental, as autarquias estavam obrigadas a apresentar orçamentos equilibrados, e que, a partir de 2003, através das diferentes LOE, foram impostas reduções significativas aos limites de endividamento.

Todas estas restrições contribuíram, em certa medida, para que os municípios, a partir de 2006, optassem pelo recurso a estratégias alternativas para financiar o acréscimo das suas despesas, nomeadamente através do recurso ao aumento das dívidas e dos pagamentos em atraso a fornecedores ou até a endividamento encapotado, recorrendo, para esse efeito, ao artifício de criarem um setor empresarial que, em muitos casos, serviu apenas de veículo à obtenção de crédito.

No caso das RA, pode-se concluir que a variável da RAM não assume interesse, porque o valor do coeficiente não é significativamente diferente de zero, enquanto para a RAA, sendo o coeficiente significativo, pode-se afirmar que se verifica uma tendência, em média, para atenuar a insustentabilidade, ou seja, para que o indicador se revele menos positivo nos municípios dos Açores.

Excluindo da regressão a variável tendência, obtemos a seguinte equação:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 D_{LFL07} + \beta_2 D_{EA} + \beta_3 D_{RAA} + \beta_4 D_{RAM} + u_{it}$$

onde,

$Y_{it}$  – Hiato primário no município  $i$  e no ano  $t$ :

$D_{LFL07}$  – Variável artificial assumindo o valor de “1” para os anos de 2007 a 2012 e de “0” para os anos de 2005 a 2006;

$D_{EA}$  – Variável artificial assumindo o valor de “1” para os anos de 2005 e 2009 e de “0” para os restantes anos;

$D_{RAA}$  – Variável artificial que assume o valor “1” para os municípios dos Açores e o valor de “0” para todos os restantes, nos anos de 2005 a 2012;

$D_{RAM}$  – Variável artificial que assume o valor “1” para os municípios da Madeira e o valor de “0” para todos os restantes, nos anos de 2005 a 2012;

$\mu_{it}$  – Variável residual no município  $i$  e no ano  $t$ .

Tabela 10. Resultados - Regressão II.

Variável	Coefficiente	Significância $t$	Estimativa $\hat{Y}$	Valor Médio
$D_{LFL07}$	0,7182469	0,003	$\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1$	5,479758
$D_{EA}$	2,250876	0,000	$\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_2$	7,012387
$D_{RAA}$	-3,398026	0,015	$\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_3$	1,363485
$D_{RAM}$	0,6033579	0,738	$\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_4$	5,364869
Constante	4,761511	0,000	$\hat{\beta}_0$	4,761511
$R^2 - 0,0274$				

Sem surpresa, mantêm-se as mesmas conclusões da regressão anterior, mas, agora, sem o efeito da variável tendência.

### **Despesa Paga (2005-2012)**

Utilizando a despesa paga em vez da despesa comprometida, obtém-se, para o mesmo modelo (com as mesmas variáveis), os resultados seguintes:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 D_{LFL07} + \beta_2 D_{EA} + \beta_3 D_{RAA} + \beta_4 D_{RAM} + \beta_5 Ano + u_{it}$$

Tabela 11. Resultados - Regressão III.

Variável	Coefficiente	Significância $t$
$D_{LFL07}$	0,9153545	0,000
$D_{EA}$	1,4313490	0,000
$D_{RAA}$	0,0387307	0,899
$D_{RAM}$	0,0242357	0,951
Tendência (Ano)	-0,0499616	0,280
Constante	-0,9532136	0,000
$R^2 - 0,0317$		

Neste caso, e tal como se perspectivava, constata-se que, em média, existe sustentabilidade, aferida pelo ponto de interceção negativo e significativamente diferente de zero. À semelhança do ocorrido com a despesa comprometida, a tendência não se verifica, dado que o valor do coeficiente da variável não é significativamente diferente de zero, aliás, tal como ocorre com as RA, pois o coeficiente, também não é significativamente diferente de zero.

A alteração da LFL de 2007 revela, tal como na análise da despesa comprometida, um efeito positivo, nesta circunstância, no sentido de reduzir, em média, o indicador de sustentabilidade.

Relativamente aos períodos eleitorais, o comportamento da variável revelou-se, uma vez mais, idêntico ao da despesa comprometida, contribuindo para a deterioração da média do indicador, de tal forma que alterou a sua posição de sustentável para insustentável. Confirma-se, em consequência, que os momentos pré-eleitorais exerceram uma influência marcante relativamente à orientação do indicador de sustentabilidade dos municípios, agravando sempre essa mesma condição.

Excluindo da regressão a variável tendência, os resultados são os seguintes:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 D_{LFL07} + \beta_2 D_{EA} + \beta_3 D_{RAA} + \beta_4 D_{RAM} + u_{it}$$

Tabela 12. Resultados - Regressão IV.

Variável	Coefficiente	Significância $t$	Estimativa $\hat{Y}$	Valor Médio
$D_{LFL07}$	0,7278602	0,000	$\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1$	-0,3191218
$D_{EA}$	1,4689540	0,000	$\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_2$	0,4219720
$D_{RAA}$	0,0388919	0,898	$\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_3$	-1,0080900
$D_{RAM}$	0,0243969	0,951	$\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_4$	-1,0225850
Constante	-1,0469820	0,000	$\hat{\beta}_0$	-1,0469820
$R^2 = 0,0312$				

À semelhança do ocorrido com as regressões respeitantes à despesa comprometida, também com a despesa paga, a regressão que dispensou a variável tendência evidencia comportamento idêntico ao da regressão anterior, pelo que as suas conclusões se aplicam na íntegra.

### **Despesa Paga (1996-2012)**

Utilizando a despesa paga, mas agora para um período que comporta todos os dados coligidos, obteve-se a seguinte equação de regressão:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 D_{LFL98} + \beta_2 D_{LFL07} + \beta_3 D_{EA} + \beta_4 Ano + u_{it}$$

onde,

$Y_{it}$  – Hiato primário no município  $i$  e no ano  $t$ ;

$D_{LFL98}$  – Variável artificial assumindo o valor de “1” para os anos de 1999<sup>39</sup> a 2012 e de “0” para os anos de 1996 a 1998;

$D_{LFL07}$  – Variável artificial assumindo o valor de “1” para os anos de 2007 a 2012 e de “0” para os anos de 1996 a 2006;

$D_{EA}$  – Variável artificial assumindo o valor de “1” para os anos de 1997, 2001, 2005 e 2009 e de “0” para os restantes anos;

$Ano$  – Variável tempo assumindo os valores “1” (para o ano 1996) a “17” (para o ano 2012);

$\mu_{it}$  – Variável residual no município  $i$  e no ano  $t$ .

Tabela 13. Resultados - Regressão V.

Variável	Coefficiente	Significância $t$
$D_{LFL98}$	1,1623340	0,000
$D_{LFL07}$	0,6072844	0,001
$D_{EA}$	0,8354731	0,000
Tendência (Ano)	-0,1350121	0,000
Constante	-0,2192450	0,855
$R^2 = 0,0215$		

Neste caso, utilizando a totalidade dos dados, 1996 a 2012, alteram-se algumas conclusões. Uma primeira é que, neste período mais longo, a média não é significativamente diferente de zero, embora haja uma tendência, significativa, no sentido da sua melhoria. Quer o efeito das eleições, quer o efeito da publicação das LFL de 1998 e de 2007, embora com impacto prejudicial ao valor médio do indicador, apontam, ambos, em média, no sentido da preservação do indicador de sustentabilidade, embora, no caso da LFL de 2007, de forma mais acentuada, deixando transparecer as

<sup>39</sup> Considerou-se o ano de 1999 como o primeiro ano de efeito da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, dado que esta lei entrou em vigor em pleno segundo semestre do ano de 1998.

maiores restrições financeiras introduzidas por este diploma, comparativamente ao que o antecedeu.

Excluindo a variável tendência, os resultados foram os seguintes:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 D_{LFL98} + \beta_2 D_{LFL07} + \beta_3 D_{EA} + u_{it}$$

Tabela 14. Resultados - Regressão VI.

Variável	Coefficiente	Significância <i>t</i>	Estimativa $\hat{Y}$	Valor Médio
$D_{LFL98}$	0,4158739	0,001	$\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1$	0,1310000
$D_{LFL07}$	-0,3377946	0,001	$\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_2$	-0,6226700
$D_{EA}$	0,8132429	0,000	$\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_3$	0,5283690
Constante	-0,2848735	0,011	$\hat{\beta}_0$	-0,2848735
$R^2 = 0,0151$				

Nesta circunstância, a média é significativa e os resultados apontam no sentido da sustentabilidade, confirmando-se o contributo negativo (favorável) adveniente da LFL de 2007 e os contributos positivos (desfavoráveis), resultantes da LFL de 1998 e dos diferentes atos eleitorais.

O contributo dos atos eleitorais, apreciado de forma isolada, pode ser decomposto por cada um dos eventos, com os resultados seguintes:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 D_{LFL98} + \beta_2 D_{LFL07} + \beta_3 D_{EA97} + \beta_4 D_{EA01} + \beta_5 D_{EA05} + \beta_6 D_{EA09} + u_{it}$$

onde,

$Y_{it}$  – Hiato primário no município  $i$  e no ano  $t$ ;

$D_{LFL98}$  – Variável artificial assumindo o valor de “1” para os anos de 1999<sup>40</sup> a 2012 e de “0” para os anos de 1996 a 1998;

$D_{LFL07}$  – Variável artificial assumindo o valor de “1” para os anos de 2007 a 2012 e de “0” para os anos de 1996 a 2006;

$D_{EA97}$  – Variável artificial assumindo o valor de “1” para o ano de 1997 e de “0” para os restantes anos;

<sup>40</sup> Considerou-se o ano de 1999 como o primeiro ano de efeito da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, dado que esta lei entrou em vigor em pleno segundo semestre do ano de 1998.

$D_{EA01}$  – Variável artificial assumindo o valor de “1” para o ano de 2001 e de “0” para os restantes anos;

$D_{EA05}$  – Variável artificial assumindo o valor de “1” para o ano de 2005 e de “0” para os restantes anos;

$D_{EA09}$  – Variável artificial assumindo o valor de “1” para o ano de 2009 e de “0” para os restantes anos;

$\mu_{it}$  – Variável residual no município  $i$  e no ano  $t$ .

Tabela 15. Resultados - Regressão VII.

Variável	Coefficiente	Significância $t$	Estimativa $\hat{Y}$	Valor Médio
$D_{LFL98}$	0,5185070	0,000	$\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1$	0,2923750
$D_{LFL07}$	-0,7143371	0,000	$\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_2$	-0,9404700
$D_{EA97}$	0,6362265	0,004	$\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_3$	0,4100950
$D_{EA01}$	0,7410843	0,000	$\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_4$	0,5149530
$D_{EA05}$	-0,3980472	0,041	$\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_5$	-0,6241800
$D_{EA09}$	2,1056550	0,000	$\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_6$	1,8795230
Constante	-0,2261317	0,079	$\hat{\beta}_0$	-0,2261317
$R^2 = 0,0306$				

Mantém-se a leitura dos resultados anteriores, concluindo-se que, em média, embora o ponto de interceção seja significativo com um baixo nível de confiança, com exceção do ato eleitoral de 2005, todos os demais contribuíram para a degradação do indicador de sustentabilidade, com especial incidência para o de 2009. O valor de 2005, utilizando os valores da despesa paga, justifica-se pelo facto de se estar num período de plena expansão da política de endividamento, através da criação de parcerias e de entidades locais sem impacto nas contas dos municípios. Relativamente ao valor registado em 2009, pode-se concluir que resulta de múltiplos fatores, nomeadamente por ser o ano em que os saldos primários, apurados por ambos os critérios, mais se deterioraram e, também, por ter constituído um dos anos em que as transferências do Estado sofreram maior redução, implicando, em consequência, um aumento considerável do recurso ao endividamento.



## CAPÍTULO VI

## 6. Conclusões e recomendações

O objetivo deste estudo consistiu na avaliação da condição de sustentabilidade das finanças locais portuguesas, com recurso ao indicador selecionado para esse efeito, o HP, num horizonte de curto prazo. Esta análise, que foi desenvolvida com base em dois critérios distintos, o da despesa paga e o da despesa comprometida, permitiu apurar resultados muito díspares.

Apurados os indicadores para cada ano, com base nos dois critérios referidos, procurou-se analisar as circunstâncias que poderiam influenciar os resultados obtidos, adotando-se, para tal, um método que consistiu na estimação de equações de regressão com dados de painel. Assim, através do teste t à igualdade de médias entre amostras emparelhadas e da realização de algumas regressões lineares, pretendeu-se, numa primeira fase, verificar se os resultados obtidos para o indicador, com base na despesa paga, seriam idênticos aos resultados obtidos com base na despesa comprometida. Numa segunda fase, procurou-se verificar se o indicador se degradava nos anos de atos eleitorais ou com a publicação de novas LFL, e, ainda, se, nas RA, o indicador revelava um comportamento distinto da tendência nacional.

Assim, dos resultados apurados, retiram-se várias conclusões que ajudam perceber a evolução da sustentabilidade das finanças locais em Portugal, no período em análise:

1. Da análise do indicador de sustentabilidade resultam conclusões diferentes, caso esta seja realizada com recurso à despesa paga ou à despesa comprometida. Ora, a diferença entre os dois indicadores só seria expectável se houvesse um impacto significativo dos pagamentos em atraso ou de compromissos assumidos e não

pagos, diferença essa que foi confirmada pelo teste  $t$  à igualdade de médias entre amostras emparelhadas, para o período 2005 a 2012.

2. Confirma-se a insustentabilidade média dos municípios quando se consideram as despesas comprometidas e a sustentabilidade marginal quando se utiliza o indicador com as despesas pagas, para o período 2005 a 2012, e para o período completo de 1996 a 2012, respetivamente.
3. Os testes de hipótese relativos às publicações das diferentes LFL, que procuraram determinar se estas teriam um impacto nulo no indicador, apontam no sentido da sua rejeição, já que os impactos são positivos ou negativos, mas sempre significativos. Só a LFL de 2007 é que, relativamente ao critério da despesa paga, sobretudo no período de 1996 a 2012, revela uma influência favorável à sustentabilidade, pois nos restantes períodos, e quando a análise também se refere à LFL de 1998, o efeito foi sempre no sentido da deterioração do indicador, agravando a sustentabilidade.
4. Os atos eleitorais, em média, agravaram a sustentabilidade das finanças locais, Da análise individualizada, concluiu-se que só no ato eleitoral de 2005 é que se registou um indicador favorável.
5. Da análise aos resultados do indicador nas RA, comparativamente à média nacional, conclui-se que nos Açores a média difere significativamente da nacional, no sentido da sustentabilidade, enquanto no caso da Madeira a diferença não é significativa.
6. Os valores apurados para o indicador de sustentabilidade, no período 1996 a 2012, com base no critério da despesa paga, evidenciam a existência de algum equilíbrio entre o número de municípios que revelam condições de sustentabilidade e o número de municípios em situação de insustentabilidade. No entanto, o ano de 2009 é aquele em que o indicador mais se deteriora e,

consequentemente, em que o número de municípios, em condição de insustentabilidade, se destaca relativamente aos que se encontravam na condição de sustentáveis.

7. Os resultados alcançados, com base na despesa comprometida, no período 2005 a 2012, são diferentes, constatando-se que o indicador se deteriora substancialmente, de tal forma que, à semelhança do ocorrido na análise com a despesa paga, o ano de 2009 é aquele que regista um maior número de municípios (302) em condição de insustentabilidade. Refira-se, ainda, que no âmbito desta análise, em qualquer dos anos, o número de municípios em situação de insustentabilidade foi largamente superior ao dos municípios em condições de sustentabilidade.
8. A análise da frequência de ocorrências registadas no período 2005 a 2012 (oito anos), ditou que, perante um indicador calculado com base na despesa paga, são poucos os municípios com um registo de ocorrências de insustentabilidade superior a seis vezes. No entanto, verificou-se, apesar de tudo, uma maior incidência sobre os municípios de pequena dimensão e situados na região Centro.

Se a análise for realizada com base no critério da despesa comprometida, constata-se uma alteração significativa das conclusões, verificando-se um número muito considerável de municípios (285) que registam ocorrências de insustentabilidade superiores a seis ou mais vezes, com especial destaque para, os municípios de pequena dimensão da região Centro.

As conclusões extraídas do presente estudo levam-nos a formular as seguintes recomendações, no sentido de minorar a insustentabilidade das finanças locais:

1. A gestão financeira das entidades subnacionais deve privilegiar um quadro de programação plurianual, com fixação de limites vinculativos para a despesa, ajustados em permanência ao nível de execução da receita e dissociados dos ciclos eleitorais;
2. A gestão de médio e longo prazo das finanças locais, deve ter sempre como referencial um quadro de indicadores macroeconómicos que conduzam à sustentabilidade das finanças públicas nacionais;
3. Os municípios devem ser dotados de receitas próprias suficientes, com vista à sua sustentabilidade, conferindo-lhes capacidade para reforçar a sua autonomia financeira e, assim, diminuir a sua dependência do Estado, responsabilizando, deste modo, os autarcas pela gestão dos dinheiros públicos;
4. Disseminar o conceito de *accountability* a toda a administração pública, e, consequentemente, à administração local, tornando-o num vetor estruturante da gestão pública, capaz de incutir ética e responsabilização na atuação dos diversos responsáveis, procurando-se, deste modo, garantir mais transparência e fiabilidade na gestão pública;
5. Promover a criação e implementação efetiva de planos de prevenção de riscos de gestão, incluindo os de corrupção, adaptados à gestão atual e acolher as recomendações do Tribunal de Contas, que as formula com o objetivo de promover o acréscimo da qualidade na gestão pública.

Como limitações ao desenvolvimento do presente estudo, refiram-se as relacionadas com a dificuldade na obtenção de alguns dos dados para determinação do valor do indicador, bem como, das características do próprio indicador.

A inexistência de informação disponível relativa aos valores da dívida de médio e longo prazo dos municípios, no período compreendido entre 1996 e 2002, condicionou, objetivamente, os trabalhos associados ao presente estudo, pelo que foi necessário proceder à extrapolação dos mesmos, de modo a não inviabilizar o cálculo do indicador, situação que poderá ter influenciado o seu registo comparativamente aos restantes anos. Verificou-se, igualmente, a necessidade de se estimar o índice de poder de compra concelhio, através de uma média aritmética simples, para os anos em que não havia informação disponível, de modo a apurar-se a taxa de crescimento do produto interno bruto concelhio.

Mencionar, que apenas foi possível aceder à informação relativa à despesa comprometida a partir de 2005, situação que contribuiu para que uma parte da análise ficasse confinada a um período de oito anos.

Relativamente ao indicador hiato primário, importa ter presente que, apesar de nos permitir avaliar a condição de sustentabilidade, ou a falta dela, evidencia como limitação o facto de apenas mensurar a distância a que o saldo primário corrente, de cada município, se encontra de uma situação de sustentabilidade, não identificando, no entanto, soluções e/ou medidas, com vista ao respetivo ajustamento, para que essa posição possa ser atingida. Acresce, ainda, que, por estarmos perante um indicador de curto prazo, o mesmo pode ver o seu resultado influenciado por alterações significativas possíveis de ocorrer nas variáveis orçamentais que compõem o saldo primário, não distinguindo se se tratam de modificações ocasionais ou regulares.

Refiram-se, também, como variáveis suscetíveis de terem condicionado o indicador, as taxas de juro anuais e a taxa de crescimento anual do PIB, já que, pelo facto de não terem sido estudadas numa perspetiva evolucionar, poderão ter condicionado, de alguma forma, a sua fiabilidade relativa.

Finalmente, tendo por base as limitações e condicionantes apresentadas, somos de opinião que futuros trabalhos poderão ser realizados com vista a determinar a sustentabilidade com base em projeções de longo prazo, isto é, assente na evolução dos dados respeitantes aos dezassete anos analisados, e/ou a comparar a sustentabilidade local com a sustentabilidade nacional.

## Bibliografia

- AFONSO, A. (2000), Fiscal policy sustainability: some unpleasant European evidence, *Instituto Superior de Economia e Gestão*, Working paper n.º 12-2000/DE/CISEP.
- ALPENDRE, J. e ALMEIDA, V. (2010), *Endividamento Municipal na Região Centro 2005-2009*, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro.
- ANMP, (2012), *A ANMP e a Atual Situação do Poder Local em Portugal*, Associação de Municípios Portugueses.
- BALASSONE, F., CUNHA, J., LANGENUS, G., MANZKE, B., PAVOT, J., PRAMMER, D. e TOMMASINO, P. (2008), Fiscal sustainability and policy implications for the euro area, *Notes d'Études et de Recherche*, Banque de France.
- BALASSONE, F. e FRANCO, D. (2000), *Assessing fiscal sustainability: a review of methods with a view to EMU*, ensaio apresentado no workshop de Banca d'Italia ocorrido em Perugia, 20-22, janeiro 2000.
- BALEIRAS, R. N. & DA CRUZ GABRIEL, F. (1998), *Finanças públicas subnacionais na União Europeia*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa,
- BILHIM, J. (2004), A governação nas autarquias locais, *Coleção inovação e governação nas autarquias*, Porto–Portugal: SPI.
- BLANCHARD, O. (1990), Suggestions for a New Set of Fiscal indicators, *OECD Department of Economics and Statistics*, Working Paper N.º 79.
- BLANCHARD, O., CHOURAQUI, J. C., HAGEMANN, R. e SARTOR, N. (1990), *The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question*, Economic Studies n.º 15, OECD.
- BRAVO, A. e SÁ, J. (2000), *Autarquias Locais: Descentralização e Melhor Gestão*, Lisboa, Verbo.
- BUITER, W. H. (1995), Measuring Fiscal Sustainability, *Memo*, University of Cambridge.
- BUITER, W. H. (2003), *Fiscal Sustainability*, artigo apresentado no Egyptian Center for Economic Studies in Cairo, em 19 de outubro de 2003.



- BUITER, W. H., PERSSON, TORSTEN AND MINFORD, PATRICK (1985), A guide to public sector debt and deficits, *Economic Policy*, Vol. 1, No. 1, pp. 13-79.
- CAMÕES, P. (2005), Análise da evolução finanças locais portuguesas, *In Tavares, António F., (org.) – “Estudo e ensino da Administração Pública em Portugal*, Lisboa, Escolar Editora.
- CAMPOS, B. (1988), Os Municípios, o Financiamento das suas Actividades e as Relações com o Poder Central, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 25, 115-126, Centro de Estudos Sociais.
- CANUTO, O. & LIU, L. (2010), *Subnational Debt Finance and the Global Financial Crisis*, The World Bank, Washington, DC.
- CARVALHO, J., FERNANDES, M. J.; CAMÕES, P. e JORGE, S. (2012), *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2010*, Lisboa, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas.
- CARVALHO, J. F., MARIA, J.; CAMÕES, P. e JORGE, S. (2013), *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses - 2011 e 2012*, Lisboa, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas.
- CARVALHO, M. F. D. (2010), *A governação local no Algarve no contexto de financiamento e responsabilidades*, Dissertação em Gestão Pública, Universidade de Aveiro.
- CENTRAL BANK, E. (2007), Challenges to fiscal sustainability in the Euro area. *Monthly Bulletin – February*, 59-72, Frankfurt.
- CHALK, C. e HEMMING, R. (2000), Assessing fiscal sustainability in theory and practice, *International Monetary Fund*.
- COMISSION, E. (2006), The long-term sustainability of public finances in the European Union, *European Economy n.º 4/2006*, Brussels.
- COMISSION, E. (2012), Fiscal Sustainability Report – 2012, *European Economy n.º 8/2012*, Brussels.
- CONSTÂNCIO, V. (2007), Sustainability of Public Finances and Monetary Union. *fifth EUROSAI/OLACEFS Conference, organizada pelo Tribunal de Contas de Portugal*. Lisbon, 10-11 de maio de 2007.

- COSTA, L. (2012), *Dívida dos Municípios e do Sector Empresarial Local da Região Autónoma dos Açores*, Ponta Delgada, Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas.
- DA CUNHA, J. C. e SILVA, P. (2002), Finanças locais e consolidação orçamental em Portugal, in *Boletim Económico do Banco de Portugal*, 47-56, Março 2002.
- DE SOUSA, P. T. e AGRELLOS, M. D. (2007), A Nova Lei das Finanças Locais: Análise e Comentário, *Actualidad Jurídica Uriá Ménéndez* N.º 17/2007, Porto.
- DELBECQUE, B. e BOGAERT, H. (1994), L'incidence de la dette publique et du vieillissement démographique sur la conduite de la politique budgétaire: une étude théorique appliquée au cas de la Belgique, *Planning Papers* N.º 70, Bureau du Plan.
- DGAL (2011), Municípios em desequilíbrio conjuntural, acedido em 20-03-2014, Direção-Geral das Autarquias Locais, disponível em [https://appls.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=SF\\_2011Vf.pdf](https://appls.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=SF_2011Vf.pdf)
- DGAL (2012), Municípios em desequilíbrio estrutural, acedido em 20-03-2014, Direção-Geral das Autarquias Locais, disponível em [https://appls.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=RF\\_Julho2012Vf.pdf](https://appls.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=RF_Julho2012Vf.pdf).
- DO CABO, S. (2009), Saneamento e Reequilíbrio Financeiro Municipal, In *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano II – N.º 2 – Verão, 155-197.
- DOMAR, E. D. (1944), The "Burden of the Debt" and the National Income, In *The American Economic Review*, Vol. 34, N.º 4, 798-827.
- FERNANDES, M. J. (2007), Contribuição da informação contabilística para a tomada de decisão na administração pública autárquica, *Revista de Estudos Politécnicos*, Vol V, N.º 8, 67-96.
- FERREIRA, EDUARDO PAZ (2004), *Ensinar Finanças Públicas numa Faculdade de Direito*, Coimbra, Almedina.
- FORMENTI, M. (2008), Indicators and Tests of Sustainability: The Italian Case, *Rivista di Politica Economica*, Vol. N.º 98, Ed. 11, 123-160.

- FORTUNA, M., VIEIRA, J. C. e MENDES, M. (2005), Equalization effects of local financing models in Portugal, *CEEApLA – Centro de Estudos de Economia Aplicada do Atlântico*, WP N.º 03/2005.
- FRANCO, ANTÓNIO L. de SOUSA. (1997), *Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol.I*, Coimbra, Almedina.
- KAMIHIGASHI, T. (2006), Transversality Conditions and Dynamic Economic Behavior, *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2.º ed.
- KREJDL, A. (2006), *Fiscal Sustainability-Definition, Indicators and Assessment of Czech Public Finance Sustainability*, Working Papers N.º 2006/3, Czech National Bank, Economic Research Department.
- LANCHOVICHINA, E. & LIU, L. 2008. Subnational Fiscal Sustainability Analysis. In: *Premnotes. (ed.)*, N.º 117, The World Bank.
- LANGENUS, G. (2006), Fiscal Sustainability Indicators and Policy Design in the Face of Ageing. *National Bank of Belgium Working Paper*, N.º 102, Belgium.
- MARTINS, GUILHERME d'OLIVEIRA (2006), "Presidente do Tribunal de Contas diz que câmaras são "bode expiatório" das finanças", *edição online do Jornal Público*, 4 de novembro de 2006, disponível na internet em: <http://www.publico.pt/economia/noticia/presidente-do-tribunal-de-contas-diz-que-camaras-sao-bode-expiatorio-das-financas-1275530#/0> [Acedido em 7 de janeiro de 2014].
- MOURÃO, P. R. (2003), Que critérios redistributivos na Lei das Finanças Locais?, *Encontro Anual da Associação Portuguesa Para o Desenvolvimento Regional*, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, junho-2003.
- NABAIS, J. C. (2007), *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, Coimbra, Almedina.
- OATES, W. E. (1999), An essay on fiscal federalism, *Journal of economic literature*, 37, 1120-1149.
- PAIXÃO, M. e BALEIRAS, R. N. (2013), Análise dos limites à dívida nas propostas de Lei de Finanças Regionais e Locais. In CONSELHO DE. FINANÇAS PÚBLICAS. (ed.), *Publicação ocasional n.º1/2013*.
- PEREIRA, M. H. D. F. 2012. Sustentabilidade das Finanças Públicas na União Europeia. In: TAVARES, J. F. F. & CATARINO, J. R. (Coords.) *Finanças Públicas da União Europeia*. Almedina, 287-314.

- QUINTANILLA, J. C. 2009. Public Finance Sustainability in Subnational Governments. *In: STUDIES, C. F. L. A. M. (ed.)*. London: Debt Strategy and Analysis Capacity Building Programme CEMLA.
- REBELO, M. 2007. *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*, Coimbra, Almedina.
- SERRA, C. J. M. N. (2011), *O impacto das alterações na lei das finanças locais no grau de descentralização fiscal em Portugal*, Dissertação de Mestrado em Finanças Universidade Técnica de Lisboa, ISEG.
- SOUSA, N. M. A. (2011), *Captação de receitas fiscais pelas autarquias locais: uma análise de eficiência no período de 2003-2007*, Dissertação de mestrado em Economia, Mercados e Políticas Públicas, Universidade do Minho.
- TABORDA, D. (2011), Contributos para o conhecimento do negócio das autarquias – Análise particular das fontes de financiamento, *In Revista Ordem dos Revisores Oficiais de Contas*, N.º 55, 22-27.
- TAVARES, JOSÉ F. F. (2008), *Alguns Aspectos Estruturais das Finanças Públicas na Actualidade*, Lisboa, Almedina.
- VEIGA, L. G. e PINHO, M. M. (2004), Análise da Influência de Factores Políticos na Afectação das Transferências Intergovernamentais em Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, nº 7, 63-83.
- VEIGA, L. G. e PINHO, M. M. (2007), O poder local e a Europa, *In LOBO, M. C. e LAINS, P. (orgs.)*, *Em nome da Europa: Portugal em mudança (1986-2006)*, 207-226.
- VILARINHO, F. C. V. (2010), *A nova lei das finanças locais e os seus impactes*, Dissertação de mestrado em Contabilidade e Administração Pública, Universidade de Aveiro.
- WOOLDRIDGE, J. M. (2002), *Econometric analysis of cross section and panel data*, Cambridge, MIT Press.
- ZBYSZEWSKI, J. P. (2006), *O Financiamento das Autarquias Locais Portuguesas*, Coimbra, Almedina.

## Legislação

Por ordem cronológica:

Constituição da República Portuguesa

Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro	Finanças Locais
Decreto-Lei n.º 258/79, de 28 de julho	Regulamentação de empréstimos municipais
Lei n.º 19/83, de 6 de setembro	Autorização legislativa para alterar o regime das Autarquias Locais
Decreto-Lei n.º 98/84, de 24 de março	Revisão da Lei das Finanças Locais
Decreto Legislativo Regional n.º 34/84/A, de 13 de novembro	Aplicação do Decreto-Lei n.º 98/84, de 24 de março à RAA
Decreto-Lei n.º 322/85, de 6 de agosto	Regulamentação dos contratos de reequilíbrio financeiro
Lei n.º 1/87, de 29 de março	Finanças Locais
Lei n.º 2/92, de 9 de março	Lei do Orçamento do Estado para 1992
Lei n.º 27/96, de 1 de agosto	Regime jurídico da tutela administrativa
Lei n.º 42/98, de 6 de agosto	Finanças Locais
Decreto-Lei n.º 11/99, de 11 de janeiro	Método de cálculo da taxa base anual
Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro	Plano Oficial das Autarquias Locais
Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto	Lei de enquadramento orçamental
Lei n.º 94/2001, de 20 de agosto	4.ª Alteração à Lei n.º 42/98, de 6/8
Lei n.º 109-B/2001, de 27 de dezembro	Lei do Orçamento do Estado para 2002
Lei n.º 16-A/2002, de 31 de maio	Primeira alteração à Lei n.º 109-B/2001, de 27/12
Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto	Alteração à Lei de Enquadramento Orçamental

Lei n.º 32-B/2002, de 30 de dezembro	Lei do Orçamento do Estado para 2003
Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro	Reforma da tributação do património
Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro	Lei do Orçamento do Estado para 2006
Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro	Lei do Orçamento do Estado para 2007
Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro	Finanças Locais
Decreto- Lei n.º 38/2008, de 7 de março	Regimes jurídicos do saneamento e reequilíbrio financeiro municipal
Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho	Procedimentos para a implementação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto	Regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais
Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro	Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais
Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro	Regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico

## Jurisprudência

Acórdão n.º 67/02, de 1 de agosto, 1.ª Secção do Tribunal de Contas/SS

Acórdão n.º 68/02, de 1 de agosto, 1.ª Secção do Tribunal de Contas/SS

## Pareceres do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado

PCGE (2004). Parecer sobre a Conta Geral do Estado, Tribunal de Contas

PCGE (2007). Parecer sobre a Conta Geral do Estado, Tribunal de Contas

## Relatórios de Auditoria

SRATC (2012a) *Auditoria ao Município da Lagoa - Dívida pública e encargos plurianuais*, Relatório N.º 17/2012 – FS/SRATC, Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas.

SRATC (2012b) *Auditoria ao Município da Praia da Vitória - Dívida pública e encargos plurianuais*, Relatório N.º 16/2012 – FS/SRATC, Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas.

SRATC (2014) *Auditoria ao Município do Nordeste - Dívida pública e encargos plurianuais*, Relatório N.º 03/2014 – FS/SRATC, Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas.

## Circulares

Circular n.º 1370 Série A, de 26 de março de 2012, da Direção-Geral do Orçamento